



Planlovens muligheder for aktiv regulering

og samspillet med partnerskaber og byudviklingsselskaber

Jørgensen, Karsten; Klint, Jakob; Sørensen, Michael Tophøj

Publication date:
2006

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

[Link to publication from Aalborg University](#)

Citation for published version (APA):

Jørgensen, K., Klint, J., & Sørensen, M. T. (2006). *Planlovens muligheder for aktiv regulering: og samspillet med partnerskaber og byudviklingsselskaber*. Fonden Realdania og Miljøministeriet ved Skov- og Naturstyrelsen. <http://www.byplanlab.dk/projekt/fornyelse.htm>

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at vbn@aub.aau.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Delprojekt 1: Planlovens muligheder for aktiv regulering

- og samspillet med partnerskaber og byudviklingsselskaber

Fornyelse af Planlægningen - kvalitet i bydels- og lokalplanlægningen
Et partnerskab mellem Fonden Realdania og
Miljøministeriet ved Skov- og Naturstyrelsen

Karsten Jørgensen, Skov- og Naturstyrelsen
Jakob Klint, Kuben Byfornyelse Danmark
Michael Tophøj Sørensen, Ålborg Universitet

Indholdsfortegnelse

Indholdsfortegnelse	2
Introduktion	3
Sammenfatning	4
Anbefalinger	9
1. Tendenser i byudviklingen og byomdannelsen	12
1.1 Centrale træk i byudviklingen	12
1.2 Barrierer for byomdannelsen	12
1.3 Anbefalinger fra Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg	13
1.4 Kommunernes og investorernes synspunkter på betænkningen	14
1.5 Ændring af planloven vedrørende byomdannelse	16
1.6 Ændring af byfornyelsesloven vedrørende byomdannelse	17
2. Aktuelle erfaringer med byomdannelse	18
2.1 Kommunernes brug af byomdannelsesområder	18
2.2 Anvendelsen af rækkefølgebestemmelser	18
2.3 Overgangsreglerne for støj og deres anvendelse	21
2.4 De nye regler for grundejerforeninger	24
2.5 Lokalplanlægning på vand i havneområder	27
2.6 Byfornyelseslovens muligheder for tilskud til forundersøgelser	28
3. Samarbejdet med private og nye metoder til byomdannelse	31
3.1 Private interessenter	32
3.2 Partnerskaber	39
3.3 Erhvervsdrivende selskaber	40
3.4 Erfaringer med andre metoder	46
4. Kommunernes muligheder i dag	50
4.1 Kommunalfuldmagten	51
4.2 Ekspropriation	54
4.3 "Afslagstrusler	56
4.4 Offentligt udbud	60
4.5 En udbygning af kommunernes muligheder – udbygningsaftaler i Norge	60

Introduktion

Kommunerne konkurrerer i stigende grad om at få del i befolkningstilvækst og tilflytning af nye virksomheder. Som en del af denne konkurrence er kommunerne opmærksomme på, at kvaliteten af den kommunale service (institutioner, undervisning, kulturinstitutioner, idrætsanlæg osv.) spiller en stor rolle i forbindelse med borgernes bosætningsovervejelser.

Disse bosætningsovervejelser omfatter også byens og omegnens landskabelige kvaliteter og kulturmiljøet i byen. Undersøgelser viser, at et stort flertal af borgerne og virksomhederne mener, at det er vigtigt at bevare og udvikle kulturarven, og at dette er med til at skabe lokal identitet.

Mange ældre erhvervs- og havneområder er i spil i disse år med henblik på en ny anvendelse. Havneaktiviteterne koncentrerer på et mindre antal havne, og arealerne kan andre steder overgå til en bymæssig anvendelse. Også i mange ældre erhvervsområder er der ændrede forudsætninger med virksomheder, der flytter eller nedlægges, og bygninger, som anvendes til nye formål.

Omdannelsesarealerne har ofte en central beliggenhed i forbindelse med de ældre byområder, hvilket gør dem attraktive i forhold til en ny anvendelse. Disse områder rummer ofte ældre kulturmiljøer med arkitektoniske og kulturhistoriske bevaringsinteresser. En omdannelse af områderne kan være med til at styrke byens image.

Genanvendelsen af de ældre erhvervs- og havneområder har til formål at revitalisere de ældre dele af byerne, men mange byer lægger også vægt på, at denne omdannelse er med til at reducere behovet for inddragelse af jomfruelig jord til byformål – en byudvikling, som sker inde fra og ud.

Gennemførelse af en ændret anvendelse af ældre byområder er kompliceret, og det vil i projektet blive undersøgt, hvordan kommunerne arbejder med byomdannelsesspørgsmål, og om kommunerne har ønsker om supplerende værktøjer.

Delprojekt 1 om "Planlovens muligheder for aktiv regulering – og samspillet med partnerskaber og byudviklingsselskaber" har til formål:

- at vurdere om planloven er tidssvarende i forhold til, at en stadig større del af byggeriet sker som omdannelse på tidligere anvendte arealer frem for ved byggeri på bar mark,
- at overveje behovet og mulighederne for en tættere kobling mellem planlægning og realisering af planerne,
- at overveje om samfundsskabte værdistigninger i forbindelse med byudvikling og byomdannelse kan sikres anvendt til udbygning af områdets infrastruktur, herunder forsyningen med offentlige institutioner,
- at finde eksempler på kommunernes erfaringer med deltagelse i udviklingsselskaber og partnerskaber i forbindelse med fysisk planlægning,
- at overveje mulighederne for, gennem lokalplanbestemmelser, at fastlægge lejeforhold m.v. med henblik på at bidrage til en mere mangfoldig og blandet by, samt
- at overveje behovet for at kunne tidsbegrænse projektlokalplaners gyldighed.

Projektet kan pege på behov for lovændringer.

Arbejdsmetoder

Opgaven har bestået af en generel del med opsamling af erfaringer fra hidtidig lovgivning. Der har i den sammenhæng været afholdt møder med Socialministeriet (byfornyelsesloven), Miljøstyrelsen (virksomhedsstøj), Naturklagenævnet (planloven), Dansk Industri (miljølovgivningen), Erhvervs- og Selskabsstyrelsen (lov 384), Erhvervs- og Byggestyrelsen (bygningsreglementet) og Copenhagen Business School (planlægning på havnearealer).

Der er herudover trukket på de erfaringer, der gennem litteraturstudier og interviews er tilvejebragt i delprojekt 6 fra Norge, Sverige, England og Frankrig.

Der er endvidere gennemført interviews og rundbordssamtaler med embedsmænd, hvori følgende kommuner/amter har deltaget:

- Sjælland: Albertslund, København og Roskilde samt Københavns Amt
- Fyn: Nyborg, Odense og Svendborg
- Jylland: Fredericia, Haderslev, Herning, Ringkøbing, Aalborg og Århus
- Endvidere har 2 developere deltaget i en rundbordssamtale.

Projektet er udført af:

Arkitekt Karsten Jørgensen, Skov- og Naturstyrelsen, Landsplanområdet

Cand. Scient. Jakob Klint, Kuben Byfornyelse Danmark

Lektor, Landinspektør, Ph.d. Michael Tophøj Sørensen, Aalborg Universitet

Sammenfatning

Interviewene med kommunerne viser, at der ikke er én fremgangsmåde der anvendes, når kommunerne omdanner ældre erhvervs- og havnearealer. Der bliver anvendt forskellige midler, kommuner indtager forskellige roller, omdannelser sker ud fra forskellige begrundelser, og de sker med meget forskellig hastighed. Det skyldes dels forskelle på områderne med hensyn til ejerforhold, beliggenhed, omdannelsesmuligheder, fremtidig anvendelse mm., og dels at tradition og praksis i kommunerne varierer i forhold til, hvordan der planlægges. Plankulturen i kommuner baserer sig på politiske, organisatoriske og faglige forskelligheder.

Kommunerne indtager meget forskellige roller. Nogle steder er kommunen kun planmyndighed ved omdannelserne. Det er f.eks. tilfældet, hvor der er tale om ældre erhvervsområder med opdelt ejerforhold. Andre steder køber kommunen jord, udvikler og sælger videre. Det drejer sig typisk om situationer, hvor omdannelsen sker i kommunale selvstyrehavne, og hvor kommunerne køber jord af havnen. Nogle kommuner sælger alene de arealer, hvor der bygges, og beholder ejerskabet til fællesarealer, kajpromenader osv., således at kommunerne står for den fremtidige vedligeholdelse.

Fælles for de interviewede kommuner er, at de oplever omdannelserne som forholdsvis komplicerede, og der er en betydelig usikkerhed i de kommunale forvaltninger i forhold til, hvordan processen gribes an og omdannelsen igangsættes og realiseres.

Der er dog flere gode eksempler på vellykkede planprocesser og omdannelser af erhvervs- og havneområder, såvel gennemført før som efter ændringen af planloven i 2003 med indførelsen af de nye muligheder for byomdannelsesområder.

Den vellykkede proces for en omdannelse ser ud til at indeholde følgende elementer:

- klare politiske udmeldinger – også til erhvervsvirksomheder,
- tidlig udmelding til områdets aktører og eventuelle tilbageværende erhverv,
- åbne processer,
- borgerinddragelse og dialog med væsentlige interessenter og aktører om den fremtidige anvendelse,
- lydhørhed over for synspunkter og særinteresser,
- information om og markedsføring af området,
- tværsektorielt samarbejde i kommunerne, hvilket f.eks. kan være en projektorganisation omfattende de relevante forvaltninger.

De gode eksempler begrænser sig ikke udelukkende til områder med vækst, eller steder, hvor investorernes interesser er store. En væsentlig forudsætning er også, at den politiske opbakning er bred, og at planprocessen kan gennemføres i en åben dialog. Kommunernes plankultur eller virksomhedskultur ser ud til at være en væsentlig parameter, og ikke mindst en klar og tidlig udmelding fra politisk hold ser ud til at kunne stimulere processen.

De redskaber, kommunerne anvender i forbindelse med planprocessen og omdannelserne af områderne, er ikke særlig avancerede. Det er planloven suppleret med forskellige dialogmetoder, og i det omfang, der er tale om opkøb og kommunalt ejede arealer, anvendes også forskellige salgsklausuler for at få omdannelserne realiseret efter kommunens ønsker.

Igangsættelsen af planprocessen, byggemodningen og omdannelsen kræver ofte betydelige ressourcer og investeringer fra kommunerne. I nogle af de interviewede kommuner ser det ud til,

at kommunerne får de investerede midler hjem igen, selv ved store investeringer. Det drejer sig typisk om tilfælde, hvor kommunen i forbindelse med køb af havnearealer kan indregne byggeomkostningerne i salgsprisen. I andre tilfælde overstiger udgifterne indtægterne, men dette opvejes af et øget kommunalt beskatningsgrundlag.

Socialministeriets midler til forundersøgelser i forbindelse med områdefornyelse kan medvirke til, at barrieren for igangsættelse af en omdannelse af ældre erhvervs- og havneområder overvindes, men hvorvidt det bliver en god forretning for kommunen er i langt højere grad betinget af, hvordan omdannelsen organiseres og gennemføres og hvordan konjunkturerne udvikler sig. Lige i øjeblikket er konjunkturerne gode for så vidt angår boligbyggeri.

Partnerskaber og selskabsdannelser

Kun ganske få af de interviewede kommuner har benyttet sig af partnerskaber og selskabsdannelser i forbindelse med omdannelserne. Nogle af kommunerne har indgået i bredere samarbejder med grundejere, investorer og andre aktører. Sådanne samarbejder kan godt betegnes som partnerskaber, men egentlige juridiske og økonomiske bindende samarbejder har vi ikke set eksempler på. Det har højst været aftaler mellem en kommunal og en privat part, men ikke aftaler mellem flere parter.

Generelt udtrykte kommunerne en vis vægring og tilbageholdenhed i forhold til at indgå i selskabsdannelser i forbindelse med omdannelse af ældre erhvervs- og havneområder, både i forhold til lov 384 og selskabsdannelser i overensstemmelse med kommunalfuldmagten. Vi har kun fået kendskab til et enkelt byggemodningsselskab.

Baggrunden for denne tilbageholdenhed kan skyldes flere forhold:

Ifølge Erhvervs- og Selskabsstyrelsens lov 384 kan kommunen ikke have bestemmende indflydelse, og den kommunalpolitiske kompetence lægges over i selskabet. Flere kommuner udtrykte, at de ikke havde haft behov for sådanne initiativer. Derudover var der en vis usikkerhed og tilbageholdenhed i forhold til sådanne konstruktioner, og om hvorvidt de kunne realiseres uden at være i konflikt med kommunalfuldmagten. Disse synspunkter blev ikke mindst understøttet af kommunernes egne jurister.

Der er imidlertid ikke grund til en sådan bekymring, da Erhvervs- og Selskabsstyrelsen har udtrykt, at lov 384 udmærket kan anvendes i forhold til byudviklingsselskaber, og at der endvidere kan dispenseres for reglen om 10 mio. kr. som maksimum for aktiekapitalen i den type selskaber. Denne regel forventes ophævet i forbindelse med en lovrevision i foråret 2006, hvor det samtidig forventes tydeliggjort, at kommunerne ikke må konkurrere med det private erhvervsliv.

Byudviklingsselskaber åbner op for, at kommuner kan indgå mere varige samarbejder mellem grundejere og developere og frigøre sig fra kravet om offentligt udbud. Et problem som mange kommuner nævner i forbindelse med de samarbejder, de etablerer i planprocessen, og som der efter vanskeligt kan fortsættes i realiseringsfasen.

Derudover kan byudviklingsselskaber åbne op for, at kommuner kan spille en mere aktiv rolle i byområder ejet af private grundejere.

Der er helt klart behov for en større retsklarhed på dette område, hvis kommuner skal anvende de muligheder som byudviklingsselskaber åbner mulighed for. Partnerskaber og selskabsdannelser behøver ikke at stå i stedet for de metoder, der almindeligvis anvendes, men kan være et supplement, der skaber nye muligheder.

Kommunernes muligheder gennem planloven

De aktuelle virkemidler i plan- og reguleringssystemet, samt i kraft af kommunalfuldmagten, rummer en række muligheder for at sikre og fremme en byomdannelse i overensstemmelse med kommuneplanens intentioner.

Navnlig rummer ekspropriation til virkeliggørelse af en lokalplan efter planlovens § 47 samt kommunale grundkøb og –salg på det fri marked muligheder for at løse op for de barrierer, der måtte ligge i ejendomsstrukturen i et byomdannelsesområde. Imidlertid forekommer virkemidlerne i mange tilfælde ret komplicerede, idet deres anvendelse er underlagt en række ekspropriationsretlige hhv. kommunalretlige grundsætninger, som skal respekteres. Ligeledes er (videre)salg af kommunalt ejet jord underlagt krav om offentligt udbud, der – i hvert fald af mange kommuner – op-fattes som vanskeligt at have med at gøre. Men selvom virkemidlerne nok er komplicerede og vanskelige, er de på ingen måde umulige at anvende.

På samme måde forholder det sig med virkemidlerne ”afslagstrusler” og planlovens muligheder for at stille betingelser (evt. til en grundejerforening) om etablering af teknisk og social infrastruktur som forudsætning for ibrugtagningstilladelse, jf. planlovens § 15, stk. 2 nr. 11-13. Men i disse tilfælde giver lovgivningen kun ringe besked om, hvor langt virkemidlerne rækker. Med hensyn til klarhed, tydelighed og præcisering af hvilke følgeinvesteringer i social og teknisk infrastruktur, der kan kræves (med)finansieret af private, herunder grundejerforeninger, i byomdannelsesområder lader de danske regler en del tilbage at ønske.

Her kunne den danske planlov måske med fordel lade sig inspirere af den norske planlovgivning, hvorefter mulighederne for privat medfinansiering af byomdannelse og byudvikling er noget mere vidtgående. Foruden at være klarere og mere vidtgående, indeholder de norske regler ret præcise krav til rimelighed og forholdsmæssighed, når det skal fastlægges, i hvilken udstrækning social og teknisk infrastruktur kan kræves (med)finansieret af private.

Planlovens ændringer – byomdannelsesområder

Kommunerne er overvejende glade for de ændringer af planloven, som blev gennemført i 2003, og byomdannelsesområder er et begreb, som de drager nytte af. Hovedparten af de interviewede kommuner har udpeget byomdannelsesområder, eller agter at gøre det, i forbindelse med udarbejdelsen af nye kommuneplaner. De fire største bykommuner arbejder med byomdannelsesområder, og tre af dem ønsker også at benytte sig af rækkefølgebestemmelser, som er særlig relevante, hvor man har mange ældre erhvervsområder.

Halvdelen af de interviewede kommuner har anvendt eller ønsker at anvende overgangsreglerne for støj i forbindelse med omdannelse af erhvervsområder og flere vurderer, at de vil have stor betydning i forbindelse med omdannelserne.

De nye regler for grundejerforeninger ser også ud til at blive et vigtigt redskab i omdannelse af ældre erhvervs- og havnearealer, og omkring halvdelen af de interviewede kommuner har allerede benyttet dem eller har planer om at benytte dem. Her er der virkelig tale om et redskab, der øger den private medfinansiering af infrastrukturinvesteringer og deres drift, og mange kommuner anvender og forventer at anvende dem flittigt. Mulighederne er i høj grad betinget af investeringspresset og ejendomspriserne. Jo større pres des bedre muligheder.

I forhold til privatejede arealer kan kommunerne også have behov for at dele investeringer i infrastruktur med de private ejere/developere. De norske regler om udbygningsaftaler, hvor der parallelt med tilvejebringelsen af et plangrundlag etableres en privatretlig aftale med fastlæggelse af kommunens henholdsvis developerens forpligtelser i forbindelse med en udbygning, kunne være

en mulighed. De interviewede kommuner er blevet spurgt om deres holdning til en sådan mulighed, og et stort flertal fandt en sådan mulighed vigtig.

Anbefalinger

Dialogplaner/masterplaner

Omdannelsen af ældre erhvervs- og havneområder vil ofte kræve en særlig opmærksomhed fra kommunens, virksomhedernes og borgernes side. Dialogplaner kan være med til at sætte særlig fokus på et områdes omdannelse og kan derfor være en god idé, hvor der skal tages store beslutninger om et byområdes fremtid. Processen kan gennemføres som en del af den almindelige kommuneplanlægning, men kan også gennemføres som en uformel planlægningsproces, hvor resultatet efterfølgende indarbejdes i kommuneplanen. Dette forudsætter ingen lovændring.

Grundejerforeninger

Muligheden for at arbejde med grundejerforeninger i byomdannelsesområder blev en mulighed ved en ændring af planloven i 2003. Der er behov for at udvikle en praksis for, hvor meget sådanne grundejerforeninger kan omfattes af forpligtelser. Det forudsættes, at der er forskel på, om vedtægterne laves inden salg af kommunalt ejede arealer, eller om der er tale om privatejede arealer, hvor grundejerne i højere grad selv bestemmer ambitionsniveauet.

Medlemskab af en grundejerforening kan kun pålægges ejere, som indgår i en omdannelsesproces, ikke ejere som fortsætter hidtidig anvendelse. Dette kan i nogle tilfælde gøre det vanskeligere at anvende grundejerforeningen i omdannelsesprocessen. Det bør derfor overvejes, om medlemskab af grundejerforeninger i byomdannelsesområder kan udstrækkes til også at omfatte ejere, der ikke i første omgang deltager i omdannelsesprocessen, eller om dette er i strid med almindelige forvaltningsmæssige regler om fortsættelse af hidtidig lovlig virksomhed.

Udbygningsaftaler

Kommunerne har mulighed for i en lokalplan at forudsætte tilvejebringelse af eller tilslutning til fællesanlæg i eller uden for det af planen omfattede område som betingelse for ibrugtagning af ny bebyggelse. Det kan omfatte fælles opholds- og parkeringsarealer, beplantning, terrænregulering, bebyggelsens fælleslokaler – herunder børneinstitutioner – og fælles antenneanlæg. Tilslutning til fællesanlæg uden for området sigter ikke mindst på en bedre udnyttelse af samfundets energiresourcer. Investeringer i overordnet infrastruktur, som er en forudsætning for områdets udbygning, f.eks. et vejanlæg, en bro over et havneløb, etablering af en kanal m.v., ligger formentlig uden for de krav, der kan stilles i en lokalplan.

Engelsk og norsk planlovgivning muliggør indgåelse af privatretlige aftaler mellem kommune og investor om fordeling af omkostninger til infrastruktur i forbindelse med byudvikling og byomdannelse.

Det bør overvejes, om der i planloven skal indsættes regler om udbygningsaftaler svarende til de regler, der er indført i den norske plan- og byggelov, om deling af forpligtelser, om tilvejebringelse samtidig med plangrundlaget og om offentlighed omkring aftalerne. Aftalerne forudsætter, at kommunerne ud fra bæredygtighedssynspunkter og rækkefølgeovervejelser bringes i en forhandlings-situation (De engelske regler er nærmere omtalt i delrapport 6).

Byomdannelsesselskaber

Erhvervs- og Selskabsstyrelsens "Lov 384" er under revision med henblik på en tydeliggørelse af, at kommunerne ikke må konkurrere med det private erhvervsliv. Loven muliggør, at kommuner sammen med private kan danne et byomdannelsesselskab, idet kommunerne dog ikke må have bestemmende indflydelse i selskabet. Kendskabet til loven bør udbredes.

Det kan overvejes, om loven er konstrueret på den rigtige måde til at løse byomdannelsesopgaver, eller om der er behov for en lovgivning, hvor kommunerne kan have bestemmende indflydelse.

Den franske selskabsmodel er mere vidtgående end de aktuelle danske muligheder, men bør overvejes i dansk sammenhæng, ikke mindst i forbindelse med større omdannelser (Den franske selskabsmodel er nærmere omtalt i delrapport 6).

Byomdannelse hvor markedet ikke er igangsætter

I mange byer sikrer efterspørgslen efter boliger og erhvervslokaler, at en omdannelse kan komme i gang på markedsmæssige vilkår. I nogle tilfælde kan en omdannelse gennemføres, uden at kommunen bliver påført et tab. I andre tilfælde bliver tabet overskygget af kommunens øgede skatteindtægter.

Med henblik på situationer, hvor en omdannelse ikke kan komme i gang på markedsmæssige vilkår, blev byfornyelsesloven i 2004 ændret, så kommunerne kan søge om tilskud til forundersøgelser i områder, der er udpeget til byomdannelsesområder i kommuneplanen. Det kunne overvejes at udvide en sådan ordning, så disse kommuner også kunne søge om tilskud til realisering af (f.eks. en første etape) en omdannelse.

Den mangfoldige by

En af de store vanskeligheder i forbindelse med omdannelse af ældre erhvervs- og havnearealer, er at få blandet funktioner i området og i de enkelte bygninger. Selv i de mest vellykkede omdannelser er netop dette problem sjældent løst. Nogle områder, ikke mindst havneområder, har udviklet sig til rene boligområder for +50-årige. Dette har måske været tilsigtet, men kvaliteten og bæredygtigheden kan være et problem på længere sigt. Virkemidler til opnåelse af en større variation kunne være:

- mulighed for fastlæggelse af rumhøjder for stueetager i lokalplanen (med henblik på visse steder at sikre mulighed for mere fleksibel anvendelse),
- differentieret husleje (muligheder og begrænsninger),
- samarbejdsformer, der sikrer flere interessenters repræsentation i udvikling af områderne,
- langsom omdannelse, samt
- midlertidig anvendelse og bevarelse af eksisterende funktioner.

Kommunal planlægning for vandarealer i havneområder

Et særligt forhold, der gør sig gældende i forbindelse med omdannelse af havneområder, er, at "det åbne vand" ikke er omfattet af planloven, men reguleres af Kystdirektoratet under Transportministeriet. Det er relevant i forhold til kyster i almindelighed, men vandarealer i tidligere erhvervs-havneområder kunne mere hensigtsmæssigt være omfattet af planloven. Dermed ville de potentielle konflikter mellem aktiviteter ved vand og beboelse være reguleret af planloven og omfattet af offentlighedsregler i lighed med, at tilsvarende områder som f.eks. byparker og grønne områder i byer er reguleret af planloven.

Behovet for vejledning og gode eksempler

Der er gennem projektet konstateret en vis usikkerhed om, hvordan eksisterende lovregler inden for forskellige ministeriers områder spiller sammen, og hvor stort kommunernes råderum er. Der synes at være et behov for vejledninger herom – også vejledning som går på tværs af de enkelte ministeriers kompetenceområder.

Derudover synes der at være et behov for fremlæggelse af gode eksempler, hvor kommunerne kan lære af hinanden. Kommunerne har behov for vejledning, uddannelse og eksempler til inspiration i forbindelse med omdannelse af ældre erhvervs- og havneområder.

Der er stort set ingen erfaringer med kommunal deltagelse i byomdannelsesselskaber eller formaliserede partnerskaber. Der ligger en stor udfordring i at igangsætte systematiske forsøg med henblik på indhentning af erfaringer, som kan udbredes til alle kommuner.

1. Tendenser i byudviklingen og byomdannelsen

1.1 Centrale træk i erhvervs- og byudviklingen

De igangværende strukturelle ændringer i dansk erhvervsliv medfører, at mange virksomheder i ældre erhvervs- og havneområder lukker eller flytter produktionen til nye erhvervsområder eller til udlandet. Det betyder, at mange ældre erhvervsområder forfalder med bygninger og arealer, som ikke udnyttes, og at kvarteret - og måske byen - får et dårligt image. Mange havne har i dag en meget beskeden omsætning, og tendensen er, at omsætningen samles på få regionalt velplacerede havne. En række kommuner har besluttet eller overvejer at afvikle erhvervsaktiviteterne på havnen eller at udtage dele af havnen til anden bymæssig anvendelse.

De ældre erhvervs- og havneområder ligger ofte på meget velbeliggende arealer i byerne med store muligheder for at kunne skabe nye bykvarterer med en tæt sammenhæng til bycentret og byens ældre boligområder.

Mange af disse kvarterer rummer markante arkitektoniske og kulturhistoriske værdier, og omdannelsen giver muligheder for at skabe varierede og mangfoldige bydele med en blanding af funktioner samtidig med, at der kan fastholdes en balance mellem nyt og gammelt. Andre områder ligger mere perifert, som f.eks. dele af industrikvarterene fra midten af 1900-tallet, nedlagte offentlige institutioner m.v.

I forlængelse af betænkningen fra Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg (2001) gennemførte By- og Boligministeriet og Miljø- og Energiministeriet en undersøgelse af omfanget af potentielle byomdannelsesområder. Undersøgelsen bygger på kontakter med omkring 40 kommuner, og der blev identificeret omkring 170 ældre erhvervs- og havneområder, hvor der enten er en omdannelse i gang, eller hvor der potentielt vil kunne ske en omdannelse.

Det blev i undersøgelsen skønnet, at det samlede omdannelsesmodne areal i hele landet inden for en 20-årig periode udgør ca. 2.700 ha, svarende til 6-8 % af landets samlede bebyggede erhvervsarealer.

Opgørelsen bygger på en række forudsætninger og skal tages med de nødvendige forbehold. Det samlede areal kan vise sig at være større, fordi det er vanskeligt at forudse udviklingen 20 år frem. Omvendt kan dårlige konjunkturer begrænse omfanget, hvilket skyldes, at det i høj grad er markedsafhængigt og subjektivt, hvorvidt et givet område er omdannelsesmodent.

Godt halvdelen af det samlede omdannelsespotentiale ligger i Aalborg, Århus, Odense samt Københavns Kommune. Opgjort på en anden måde ligger 40-45 % af arealerne i Hovedstadsregionen, knap 25 % i Østjylland, og resten spredt i den øvrige del af landet.

Det er i forbindelse med arbejdet i Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg anslået, at mindst halvdelen af erhvervsbyggeriet finder sted som udvidelser på eksisterende ejendomme eller i forbindelse med byomdannelse. Der er en voksende efterspørgsel efter boliger, og stigende priser har resulteret i et øget boligbyggeri. Det årlige boligbyggeri er således vokset fra 17.000 boliger i 1990'erne til ca. 25.000 i dag, hvoraf en del placeres i forbindelse med byomdannelse.

1.2 Barrierer for byomdannelse

En række barrierer vanskeliggør omdannelsen af de ældre erhvervs- og havneområder. Et af problemerne kan være, at enkelte velfungerende virksomheder kan forhindre eller vanskeliggøre en samlet omdannelse. Måske udgør de tilbageværende virksomheder desuden en miljøbelastning for omgivelserne, som gør det vanskeligt at lokalisere andre byfunktioner i området.

De ledigblevne arealer kan rumme jordforurening af et betydeligt, men til dels ukendt omfang, men omkostningerne til oprensning afhænger af den fremtidige anvendelse.

Virksomhedsstøj kan være en barriere for en fremtidig blandet anvendelse af et område, hvis eksisterende virksomheder i eller uden for omdannelsesområdet har et støjniveau, som er for højt i forhold til den ønskede fremtidige anvendelse af området.

Komplekse ejerforhold med opdelt matrikelstruktur og vanskelig transporttilgængelighed kan bidrage yderligere til usikkerhed om mulighederne for en fremtidig anvendelse. Kommunernes muligheder for at bidrage til at overvinde barriererne er afhængig af, om kommunen selv ejer nogle af arealerne.

Hvorvidt barriererne hindrer byomdannelse, vil afhænge af, hvor i byens geografi de ledigblevne arealer ligger, og hvordan den lokale efterspørgsel er. Erfaringen fra de sidste årtier viser, at barriererne og den dermed forbundne usikkerhed ofte afholder investorer fra at gå ind i omdannelsesaktiviteter, med mindre gevinstmulighederne er ekstraordinært gode. Der er hermed store forskelle mellem byer placeret i et vækstområde og byer placeret i et udkantområde.

1.3 anbefalinger fra Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg

I betænkningen fra Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg blev det bl.a. anbefalet, at der som led i kommuneplanlægningen bliver mulighed for at udpege særlige byomdannelsesområder, hvor der kan arbejdes med særlige værktøjer, som kan være med til at overvinde de barrierer, der findes i forbindelse med en omdannelse.

Udvalget forudsatte, at byomdannelsesområderne medtages i kommuneplanens rækkefølge for byudvikling, således at developere og investorer ved, hvor de kommunale initiativer kan forventes i de nærmeste år. Udvalget anbefalede derfor, at planlovens regler om rækkefølgeplanlægning for nye byarealer suppleres, således at kommunerne også kan fastsætte bestemmelser om rækkefølge for omdannelse af større arealer i de eksisterende dele af byen.

Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg anbefalede herudover en ændring af planloven med mulighed for, at kommunen i de tilfælde, hvor der er et overskud forbundet med byomdannelsen, får mulighed for at pålægge investorer at bidrage til finansiering af nødvendige infrastrukturomkostninger i byomdannelsesområder. Dette kan være af betydning, hvor de arealer, der skal byudvikles, er privat ejet, mens der forudsættes store kommunale udgifter til udbygning af den infrastruktur, som reelt er en forudsætning for en forøget byggeret på de private arealer.

Udvalget anbefalede også en overgangsordning for støj med mulighed for, at der i et byomdannelsesområde i en overgangssituation kan accepteres en mindre, midlertidig overskridelse af Miljøstyrelsens vejledende støjgrænser for nyopførte boliger i perioden indtil omdannelsen er gennemført.

Udvalget anbefalede det endvidere overvejet, om der skal etableres et lovgrundlag med henblik på oprettelse af byomdannelsesselskaber, som kan operere inden for de udpegede byomdannelsesområder. I samme forbindelse anbefaledes det overvejet at skabe mulighed for offentlig lånegaranti eller offentlig tilskud til dækning af et eventuelt "omdannelsesstab".

1.4 Kommunernes og investorernes synspunkter på betænkningen

By- og Boligministeriet og Miljø- og Energiministeriet gennemførte efterfølgende to seminarer om mulige lovændringer med henblik på at fremme omdannelsen af ældre erhvervs- og havneområder. Det ene med developere og investorer, og det andet med repræsentanter for kommuner, Hovedstadens Udviklingsråd og Kommunernes Landsforening.

Der var såvel blandt developere og investorer som blandt kommunerne bred tilslutning til forslaget om udpegning af byomdannelsesområder, og at der inden for de udpegede byomdannelsesområder kan gælde særlige spilleregler, f.eks. midlertidige lempelser af de vejledende støjgrænser.

Bestemmelser om rækkefølge i kommuneplanen vil for developerne og investorerne være med til at styrke grundlaget for at sætte projekter i gang. Hovedparten af kommunerne kunne også tilslutte sig mulighederne for rækkefølgebestemmelser, hvis der er tale om enkle bestemmelser med mulighed for at gennemføre en ny planlægning, hvis forudsætningerne ændrer sig.

Udpegning af byomdannelsesområder bør ifølge developere og investorer følges op af en aktiv kommunal indsats, f.eks. med at få rådighed over omdannelsesarealerne, så omdannelsen ikke blokeres af mindre ejere. Det er i projekternes indledende fase, at der er den største usikkerhed og et stort behov for et samspil med kommunen. Kommunen kan f.eks. være med i et selskab i den indledende byomdannelsesfase. For investorerne er grundens tilstand af afgørende betydning og en kommunal hjælp i form af oplysninger eller bidrag til forureningskortlægning vil være af stor betydning. Der skal ryddes op, og grunden skal kunne registreres forureningsfri.

Et kommunalt engagement i denne fase kunne være i form af en kommunal økonomisk garanti, men der blev også peget på behovet for rede penge. Flere efterlyste et statsligt tilsagn om økonomisk bidrag – som også her kunne være en garanti. Problemet er ikke i de byer og bykvarterer, hvor der er et attraktivt marked, men der, hvor markedet er usikkert eller måske manglende. Det blev fremhævet som en kvalitet, hvis en kommune ejer arealer i omdannelsesområdet. Der blev i den forbindelse efterlyst en vurdering af mulighederne for at inddrage kommunalt ejede arealer i omdannelsen på en måde, så et offentligt udbud ikke blokerer for omdannelsen (tidigt udbud eller dispensation fra udbudsreglerne).

Kommunerne så gerne en hjemmel til at pålægge investorer at bidrage til finansiering af infrastruktur. Developere og investorer forudsatte, at der må være tale om et system, hvor tingene stilles klart op, og hvor der sikres en fair behandling, så kommunerne ikke presser investorerne til investorbidrag.

Case: Udvikling af Ringkøbing Havn

Nordsøværftet lukkede i 1997 efter ca. 40 års drift, og kommunen stod over for en stor udfordring med hensyn til at tiltrække nye arbejdspladser til byen. Værftet lå på nogle mindre arealer i inderhavnen mellem havnebassinet og bymidten og på et større opfyldt fjordområde nordvest for bymidten.

Kommunen fik efter ansøgning i Erhvervsministeriets "varslingspulje" en bevilling på 300.000 kr. til en planlægning af området fremtid. Kommunen engagerede en konsulent

til at udarbejde en masterplan for områdets fremtid. De politiske ønsker gik på boliger, miljøorienterede erhverv samt egentlig industriproduktion. Masterplanen blev lagt ud til offentlig debat. De fleste reaktioner var positive, og politikerne tog hurtigt ejerskabet til planen.

Vestas besluttede at flytte sit hovedkontor, sin udviklingsafdeling og produktionen af gearkasser til Ringkøbing. Vestas kom i alt med 700 arbejdspladser sammenlignet med de 350 arbejdspladser, der tidligere var på Nordsøværftet.

Der blev udarbejdet en lokalplan på grundlag af masterplanen. Lokalplanen muliggør bl.a. etablering af erhvervsanvendelse og -bebyggelse på de ydre og opfyldte havnearealer og muliggjorde bl.a. etableringen af Vestas på disse arealer. De indre havnearealer er forbeholdt boligformål, mens der nærmest boligerne er placeret en skærm bestående af kontorbygninger. Der er således tale om overgangszoner fra den gamle bykerne til Vestas produktionsbygninger. Lokalplanen er suppleret med en designmanual.



Vestas-arealet med kontorbygning som støjskærm

Vestas har siden flyttet sit hovedkvarter til Randers. Hvilken reel betydning det har i forhold til omfanget af de eksisterende arbejdspladser og aktiviteter i Ringkøbing er foreløbig kun i begrænset omfang slået igennem.

Havnearealerne har hele tiden været ejet af kommunen, og der har ikke været tale om, at kommunen skulle købe arealerne af Havnen. De arealer, hvor Vestas ligger, er fortsat kommunale, og Vestas har opført bygninger på lejet grund. Det udgør et erhvervsområde af høj kvalitet.

Kommunen solgte arealerne ved bymidten gennem et offentligt udbud. Buddene skulle vurderes efter nogle kriterier, hvor den arkitektoniske kvalitet skulle tillægges 50 %, økonomien 30 % og anvendelsen 20 %. Arealet blev solgt til Skanska, som byggede 23 boliger og solgte dele af arealet videre. Det har været svært at sælge boligerne. 10 er solgt som ejerboliger, og resten er udlejet. På det frasolgte areal er siden opført et antal andelsboliger.

Kommunen har alene solgt de områder, hvor der skulle bygges boliger, men står selv for anlæg og vedligeholdelse af promenader og kajarealer.

Kommunen startede havneomdannelsen inden planloven fik indarbejdet bestemmelser om byomdannelse. Kommunen har ikke efterfølgende overvejet at udpege byomdannelsesområder i kommuneplanen eller at anvende lovens muligheder om grundejerforeninger. Kommunen har heller ikke overvejelser om at indgå i samarbejder eller selskaber med private. F.eks. er der ikke lavet aftaler om bidrag til anlæg og vedligeholdelse af promenader og kajanlæg, idet dette er indregnet som en omkostning i salgsprisen.

Kommunen finder det frugtbart at kunne arbejde med dialogplaner eller masterplaner for et særligt område eller for et særligt tema.



Boligbyggeri ved bymidten

1.5 Ændring af planloven vedrørende byomdannelse

Planloven blev i folketingssamlingen 2002-03 ændret, idet der blev indføjet bestemmelser om byomdannelse i loven. Ændringerne er følgende:

- Der kan udlægges særlige byomdannelsesområder i kommuneplanen. Det er områder, hvor anvendelsen af bebyggelse og ubebyggede arealer til erhvervsformål, havneformål eller lignende aktiviteter skal ændres til boligformål, institutionsformål, centerformål, rekreative formål eller erhvervsformål, der er forenelige med anvendelse til boligformål. Et byomdannelsesområde skal afgrænses således, at det kun omfatter et område, hvor anvendelsen til miljøbelastende aktiviteter i den langt overvejende del af området er ophørt eller under afvikling.
- Der kan fastsættes rækkefølgebestemmelser for bebyggelse og ændret anvendelse for både nye arealer til byformål og for byomdannelsesområder.
- Som en generel regel fastslås det i planloven, at en lokalplan kun må udlægge støjbelastede arealer til støjfølsom anvendelse, hvis planen med bestemmelser om etablering af afskærmningsforanstaltninger kan sikre den fremtidige anvendelse mod støjgener. Lokalplaner, der tilvejebringes for arealer i et område, som i kommuneplanen er fastlagt som et byomdannelsesområde, kan dog udlægge støjbelastede arealer til støjfølsom anvendelse, når kommunalbestyrelsen har sikkerhed for, at støjbelastningen er bragt til ophør i løbet af en periode, der ikke væsentligt overstiger 8 år efter, at den endeligt vedtagne lokalplan er offentliggjort.
- Redegørelsen for en lokalplan, der tilvejebringes efter overgangsordningen, skal indeholde oplysning om, hvordan det sikres, at støjbelastningen bringes til ophør. Hvis dette forudsætter gennemførelse af støjdæmpende foranstaltninger på eksisterende virksomheder, skal redegørelsen indeholde oplysninger om grundlaget for

vurderingen af de enkelte virksomheder, og oplysningerne skal så vidt muligt være tilvejebragt i dialog med virksomhederne.

- En lokalplan for et byomdannelsesområde med havnearealer skal indeholde bestemmelser, der sikrer offentlighedens adgang til vandet.
- En lokalplan for et byomdannelsesområde kan indeholde bestemmelser om, at der skal oprettes en grundejerforening, herunder om medlemspligt og om foreningens ret og pligt til at forestå etablering, drift og vedligeholdelse af fællesarealer og fællesanlæg.

1.6 Ændring af byfornyelsesloven vedrørende byomdannelse

Byfornyelsesloven blev ændret i folketingssamlingen 2003-04. Formålet med lovændringen er at forenkle og modernisere regelsættet, at skabe større opmærksomhed omkring områdefornyelse, at målrette støtten til områder og ejendomme hvor behovet er størst, at bygge på frivillighed frem for tvang samt at opnå en højere grad af markedsorientering og øget privat medfinansiering.

Byfornyelsesloven fra 1999 anvendte begrebet helhedsorienteret byfornyelse. Dette er nu ændret til områdefornyelse. Kommunalbestyrelsen kan med henblik på at styrke grundlaget for private investeringer træffe beslutning om områdefornyelse i nedslidte byområder, i boligområder med store sociale problemer og i ældre erhvervs- og havneområder, som er udpeget som byomdannelsesområder efter bestemmelserne i planloven. Beslutningen skal gå ud på at iværksætte og koordinere foranstaltninger, der fremmer udviklingen i byområdet.

Kommunalbestyrelsen træffer beslutning om områdefornyelse på baggrund af et byfornyelsesprogram – svarende til 1999 loven. Byfornyelsesprogrammet skal bl.a. indeholde:

- En beskrivelse af problemer og ressourcer i området,
- En beskrivelse af de kommunale og private initiativer,
- En handlings- og tidsplan,
- Et budget og en investeringsredegørelse samt en opgørelse af de støtteberettigede udgifter.

Det statslige bidrag til områdefornyelse er 50 mio. kr. om året, dog højest 10 mio. kr. til ét projekt. Det statslige bidrag kan højest dække en tredjedel af kommunens udgift.

Inden for ældre erhvervs- og havneområder kan statslige bidrag alene anvendes til forundersøgelser, som omfatter:

- Undersøgelse af omfanget af jordforurening og af de skønnede udgifter til udbedringen heraf,
- Kortlægning af ejerforhold og erhvervsforhold i området,
- Udarbejdelse af handlingsplaner for den fremtidige udnyttelse af området,
- Forberedelse af det organisatoriske grundlag for gennemførelsen af omdannelsen.

Det forudsættes, at områderne er udpeget som byomdannelsesområder i kommuneplanen, og at de ikke umiddelbart kan omdannes på markedsvilkår. Lovændringen skal støtte byomdannelsen i områder, hvor usikkerhed om omfang af forurening, uklare ejerforhold og hensyn til de eksisterende erhverv gør, at eventuelle investorer anser risikoen for at være for stor, hvorfor der ikke foretages de nødvendige investeringer i omdannelse og revitalisering.

2. Aktuelle erfaringer med byomdannelse

De følgende afsnit fokuserer på, hvordan kommunerne arbejder i forhold til omdannelse af ældre erhvervs- og havneområder, om de anvender de nye muligheder, som findes i planloven og i byfornyelsesloven, om de arbejder med aktiv jordpolitik, og om de har ønsker med hensyn til planlovens indretning. Afsnittene bygger på kommuneinterviews.

2.1 Kommunernes brug af byomdannelsesområder

Der er ikke i forbindelse med projektet foretaget en samlet undersøgelse af, hvilke kommuner, der har anvendt eller planlægger at anvende planlovens nye muligheder for at udpege byomdannelsesområder i kommuneplanen.

Ændringen af planloven skete medio 2003 midt i den igangværende kommuneplanproces for perioden 2002-05. Nogle kommuner har valgt at udarbejde et kommuneplantillæg for hurtigt at kunne udnytte de nye regler. Andre har valgt at arbejde med udpegning af byomdannelsesområder i de nye kommuneplaner, som færdiggøres i 2005. Endelig er der eksempler på kommuner, som tilkendegiver, at de vil udnytte mulighederne i de kommuneplaner, som skal udarbejdes i perioden 2006-09.

Gennem delprojektet om planlovens muligheder for aktiv regulering har der, jævnfør introduktionsafsnittet, været kontakt med 12 kommuner. De fire største kommuner, omtalt i afsnittet om det potentielle omfang af byomdannelsesområder, er med i undersøgelsen. Disse kommuner repræsenterer samlet set over halvdelen af omdannelsesmulighederne i Danmark, og det kan skønnes, at projektets kontakter samlet set repræsenterer omkring 60 procent af det omdannelsespotentiale, der kan registreres i dag.

Tre fjerdedele af disse kommuner har enten udpeget byomdannelsesarealer i byrådsperioden 2002 – 2005 eller har planer om at gøre det i den byrådsperiode, som begynder i januar 2006.

Blandt de resterende findes mindre kommuner, som alene har et enkelt større omdannelsesprojekt, hvor omdannelsen er sat i gang før planlovens regler om byomdannelse blev vedtaget.

2.2 Anvendelsen af rækkefølgebestemmelser

Udpegning af byomdannelsesområder i kommuneplanen giver kommunerne mulighed for at arbejde med en rækkefølge for, hvornår omdannelsen af de enkelte områder skal ske. Omkring halvdelen af de interviewede kommuner har brugt bestemmelsen eller overvejer at gøre det, herunder tre af de fire store kommuner.

Bestemmelsen kan anvendes som kommunernes hjælpemiddel i forbindelse med at prioritere investeringer i infrastruktur, institutioner og fællesanlæg, som er en forudsætning for et områdes udbygning. Rækkefølgeplanlægning kan anvendes som led i kommunernes forhandlinger med investorer om, hvorvidt omdannelsen af et område skal i spil nu eller senere og om, hvad investoren skal bidrage med økonomisk til infrastruktur og fællesanlæg.

Rækkefølgebestemmelser giver også fordele for investorerne, fordi de får større klarhed over, hvor kommunen satser på en omdannelse, og hvor kommunen prioriterer investeringer i infrastruktur.

Kommunerne er meget opmærksomme på, at der ved større ændringer i forudsætningerne – f.eks. lukning af et slagteri – skal kunne ske en ændring af kommuneplanens rækkefølgebestemmelser.

Det kan konstateres, at når der er tale om større virksomheder, som er politisk og beskæftigelsesmæssigt vigtige for kommunerne, kan man ikke på forhånd igangsætte en planlægning for, hvad der kunne ske på arealet, hvis virksomheden lukker.

Sådanne planlægningsmæssige overvejelser kan omvendt lade sig gøre, hvor der er tale om et samlet erhvervsområde med mere anonyme virksomheder, og hvor området samlet set er på vej mod en ændret anvendelse.

En kommune vil ikke arbejde med rækkefølgeplanlægning. Det er kommunens tolkning af planloven, at dette vil medføre en samlet prioritering af alle byudviklingsarealer og omdannelsesarealer med megen bureaukrati til følge. Denne tolkning er restriktiv i forhold til lovens intentioner, og der kunne på den baggrund være behov for en tilkendegivelse fra Miljøministeriets side om, hvorledes

Case: Lindholm Brygge - havneomdannelse i Aalborg

Lindholm Brygge i Aalborg var tidligere kendt for cementproduktion, men i dag er det et blandet bolig- og erhvervsområde, med store lejligheder og erhvervsdomiciler med udsigt over fjorden. Området slår tonen an i forhold de mange omdannelser Aalborg står over for.

Aalborg Kommune har en lang erfaring med omdannelse af ældre erhvervs- og havnearealer.

Det første område var mellem broerne på Aalborg-siden, men siden er fulgt en række områder på Nørresundby-siden, og mange flere er undervejs på begge sider af fjorden.

Der er stadig pladskrævende industrivirksomheder og havneaktiviteter langs de centrale dele af Aalborg og Nørresundby, men det kan forventes, at flere af disse forsvinder inden for en overskuelig årrække. Derfor har kommunen også gennem en lang årrække arbejdet med konkrete udviklingsprojekter for de områder, der er under omdannelse, og med visioner og planer for den omdannelse, der kan forventes i fremtiden.

I december 1999 offentliggjorde kommune Fjordkataloget efter en forudgående offentlig debat. Dette katalog synliggjorde den overordnede politik for udviklingen af fjordområderne på en række områder: Byomdannelse, erhvervsudvikling, trafik, rekreative værdier, natur etc. Antallet af arealer langs fjorden og deres størrelse har gjort, at kommunen arbejder med etaper for områdernes anvendelse.

Kommunen har igennem tiden erfaret, at omdannelsen af erhvervs- og havneområde er et kommunalt anliggende, der skal løses i dialog med borgerne, lokale aktører og ikke mindst develope.

Teknisk Forvaltnings placering i en ny administrationsbygning på havnefronten i Nørresundby er et led i den strategi. En konkret demonstration for byens borgere, og en daglig påmindelse og fokusering for de ansatte i forvaltningen om de muligheder og værdier som fjordområderne rummer. Udviklingen af havnen er et arbejdsområde, der i en lang tid fremover vil være af afgørende betydning for Aalborgs udvikling og attraktivitet.

De byomdannelsesområder, der er i spil, udgøres især af områder, hvor en enkelt større industrivirksomhed er lukket, og hvor grundejeren er ganske bevidst om det økonomiske udbytte, der er ved salg af arealet. Det gælder f.eks. for Nørresundby mellem broerne, Svineslagteriet og Lindholm Brygge.

I 1979 lukkede Dansk Andels Cement (DAC) og arealet har i lang periode haft benævnelsen DAC-grunden, og ligget hen med store ubenyttede produktionsbygninger og siloer. I slutningen af 1990'erne begyndte der at komme en interesse blandt investorer for at udvikle området.

Kommunen har haft en række krav til omdannelse af området for sikre en høj kvalitet af omdannelsen. Blandt andet ønskede kommunen, at en række bygninger skulle genanvendes, blandt andet siloen der stod som et landmark på den yderste pynt af området.

Det har imidlertid vist sig vanskeligt at bevare tidligere erhvervsbygninger, selvom der i forbindelse med udarbejdelse af lokalplanen blev indgået aftaler med grundejeren DAC om en genanvendelse af bygningerne. Kommunen har forpligtet sig til en række infrastrukturelle investeringer og en jernbanestation. Den oprindelige siloer blev ikke genanvendt, men i stedet genopført som twin siloer med boliger, men med samme facon som den tidligere silo. Andre historiske bygninger står og forfalder, da DAC alligevel ikke ønskede bygningerne genanvendt som aftalt og den nye developer, der har nu købt arealet og bygningerne, vil hellere bygge nyt. Det er vanskeligt at holde developeren fast på de oprindelige aftaler, men det er efterfølgende lykkedes at komme i dialog om delvis bevaring.

Kommunen har indgået aftaler med developeren, i en form for uformelt partnerskab om bl.a. boligkvote og infrastruktur. Kommunen ser gerne, at sådanne aftaler bliver synlige og formaliserede, således at aftalegrundlaget i større grad er underlagt offentlig kontrol.



Foto: Aalborg kommune, Lindholm Brygge

Kommunen søger at fremme færdiggørelsen af områderne, ved f.eks. at tildele almene boliger til områderne og opføre statsstøttede ungdomsboliger.

Med Lindholm Brygge er det lykkedes at få skabt et blandet bolig- og erhvervsområde med attraktive boliger og mange arbejdspladser. Området indeholder flere arbejdspladser, end på det tidspunkt hvor det blev benyttet til cementproduktion, og er nu omgivet af rekreative arealer, men processen har ikke været ukompliceret.

2.3 Overgangsreglerne for støj og deres anvendelse

Mere end halvdelen af de interviewede kommuner har anvendt eller har planer om at anvende de nye overgangsregler for virksomhedsstøj.

Det skal her understreges, at byomdannelsesområder forudsættes at omfatte områder, hvor anvendelsen til miljøbelastende erhvervsformål, havneformål eller lignende aktiviteter i den langt overvejende del af området er ophørt eller er under afvikling. Der er ikke tale om at nedlægge velfungerende erhvervsområder.

Det er flere steder vurderingen, at overgangsordningen for støj har stor betydning for at få hul på omdannelsen. Nogle af de aktuelle problemer ser ud til at løse sig selv, idet dagsordenen ændrer sig, når kommunen spiller ud med langsigtede planer for, hvordan et område forudsættes at udvikle sig. Dette får nogle virksomheder til at ønske en ny placering, og der kan blive tale om, at kommunen er med til at finde en ny ejendom, og at virksomheden får penge med ud, idet ejendommen kan afhændes til en værdi, hvor den nye byggeret er indregnet.

Der er eksempler på, at en enkelt tilbageværende virksomhed har anmodet om at blive eksproprieret – en såkaldt teknisk ekspropriation, som medfører, at virksomheden ikke skal betale ejendomsavancebeskatning.

Der kan også være tale om, at det tilkendegives, at en miljøgodkendelse ikke vil blive forlænget, og at virksomheden tidligt indretter sig efter dette. I andre tilfælde vil det være muligt at nedbringe støjen f.eks. gennem installering af nye ventilatorer og udsugningsanlæg, således at virksomheden kan overholde de støjgrænser, der er forudsat i Miljøstyrelsens vejledninger.

Støjproblemerne kan også stamme fra virksomheder, som ligger uden for byomdannelsesområdet. Dette påvirker omdannelsesmulighederne inden for området, og kommunens opgave er bl.a. gennem kontakter med virksomheden at forberede en ny miljøgodkendelse med mindre støj, således at der kan ske en udvikling i omdannelsesområdet. Kommunerne oplever også problemer i forhold til trafikstøj, og det blev foreslået, at der også kunne være overgangsordninger på det område, eksempelvis når der i en etapedelt byomdannelse kan være en merbelastning med tung trafik til virksomheder, der fases ud i senere etaper.

Det er kommunernes oplevelse, at der i nogle tilfælde vil være problemer med virksomhedsstøj også efter overgangsperiodens udløb. Dette kan i nogle tilfælde løses gennem opførelse af randbebyggelse til erhverv, som kan fungere som støjmur i forhold til en bagved liggende boligbebyggelse.

En kommune er bekymret for, om der samtidig med indførelsen af planlovens bestemmelser om byomdannelsesområder er sket en indskrænkning af mulighederne for at anvende kontorbyggeri som støjskærm i forhold til nyt boligbyggeri og anden støjfølsom anvendelse.

Miljøstyrelsen har i den sammenhæng tilkendegivet, at der ikke i forbindelse med lovændringen er sket en indskrænkning af kommunernes muligheder for i et byomdannelsesområde at anvende kontorbyggeri som støjskærm. Hvis der er et for højt støjniveau, skal bygningen være tillukket i den retning, hvorfra der kommer støj. Det skal af lokalplanen fremgå, hvordan bebyggelsen konkret beskyttes mod støj – det er ikke tilstrækkeligt at skrive, at de generelle støjgrænser skal overholdes. Endvidere skal det af redegørelsen fremgå, hvilke overvejelser kommunen har gjort sig, så der ved evt. senere konflikter kan tages udgangspunkt heri.

En kommune foreslog konkret, at der i forbindelse med omdannelse blev lavet en samlet miljømæssig vurdering, hvor et samlet resultat ville kunne godkendes, selv om en enkelt faktor ikke opfyldes fuldt ud (her støjen). Det skulle i forlængelse heraf beskrives, at der er en særlig planlægningssmæssig begrundelse knyttet til det enkelte projekt (her at undgå spredt bebyggelse i nye byområder).

Case: Nye lovbestemmelser om byomdannelse anvendt i Odense Havn

Odense var den første kommune, som anvendte planlovens nye muligheder for byomdannelsesområder. Der er tale om et stort område i havnen, hvor omdannelsen forventes at tage 15-20 år. Omdannelsen gennemføres i etaper og med rækkefølgebemmelser i kommuneplanen. Kommunen vurderer, at overgangsordningen for støj har haft stor betydning for at få hul på omdannelsen, idet nogle af de tidligere problemer nu ser ud til at løse sig:

- Frigoscandia, som ligger vest for 1. etapeområdet, har en lejekontrakt på havnens arealer, som udløber 1. april 2006. Denne kontrakt vil ikke blive forlænget, hvorfor virksomheden må flytte. Det bliver dermed ikke aktuelt at udskifte ventilationsanlæggene med nye, mere støjsvage.
- Skibssmeden syd for 1. etape har lejekontrakt til 2021, men har nu bedt kommunen om en ekspropriation, så han kan forlade arealet. Det er planen, at kommunen opfører en ny bygning længere ude i havnen til en ny smedje.
- Der er stadig lastbilkørsel gennem 1. etapeområdet til korn- og foder stoffirmaerne yderst på molen mellem bassin 1 og 2. Der er opført boliger vest for denne vejforbindelse, men boligerne er orienteret således, at de har en stille facade på den side, der vender væk fra vejen.
- Der er fortsat støj fra Unicon Beton, som ligger øst for bassin 1, men et nyopført kontorhus fungerer som støjskærm i forhold til det nye boligbyggeri.
- Der ligger i dag erhverv uden for det aktuelle omdannelsesområde, som giver støjproblemer i forhold til den nye, mere støjfølsomme anvendelse. Det kan her blive aktuelt med støjdæmpende foranstaltninger på virksomhederne.



Bevaringsværdige ældre bygninger på havnearealerne
Foto: Frederikke Friderichsen

I begyndelsen af omdannelsesfasen købte kommunen arealer af havnen, som er en kommunal selvstyrehavn med borgmesteren som bestyrelsesformand. Kommunen har solgt byggefeltene videre, men beholder de arealer, hvor der skal etableres promenader, kanaler, pladser m.v. Provenuet fra salget anvendes til etablering af fællesanlæg-gene. Når kommunen sælger, skal der gennemføres et offentligt udbud.

Det har i starten været vanskeligt at fastsætte en grundpris. F.eks. viste det sig, at fundamenterne til de nye bygninger skulle 31 m ned i undergrunden.

I dag har kommunen og havnen ændret praksis, således at havnen sælger direkte til developerne. Det sker med salgskontrakter med en række vilkår om, hvad developeren/køberen skal opfylde som led i byggeriet. Det kan dreje sig om etablering af en offentlig tilgængelig promenade, en kanal, et underjordisk parkeringsanlæg, et torv m.v. Endvidere beskrives i salgskontrakten, hvilken kvalitet der skal sikres i projektet, hvilket tidspunkt de enkelte dele skal være etableret, samt de økonomiske sanktioner såfremt betingelserne ikke opfyldes. Kommunen er med til at fastlægge, hvilke forudsætninger, der skrives ind i de enkelte kontrakter. Når det er havnen, der sælger direkte til en bygherre, kan det ske uden offentligt udbud.

Ved fornyelse af lejekontrakter er havnen og kommunen opmærksomme på, at der skal indskrives bestemmelser om miljøforhold, så eventuelle fremtidige miljøkonflikter undgås. En række af lejekontrakterne er længerevarende, men nogle af dem overvejes afbrudt mod erstatning.

Kommunen har også en vigtig rolle i samarbejdet med de byggende mht. arkitektur og kvalitet. Der har tidligere været arbejdet med fremtidsværksteder, som har betydet meget for kvalitetsperspektivet. I forhold til de aktuelle byggerier har der været et godt samarbejde med arkitekterne.

I lokalplanen stiller kommunen krav om deltagelse i en grundejerforening og regner med, at den får en betydning for vedligeholdelsen af området på længere sigt. Kommunen bidrager også til omdannelsen gennem medfinansiering af kulturinstitutioner, f.eks. af et Vandkulturhus til 150 mio. kr.

Kommunen overvejer ikke at gå ind i et selskab i forhold til omdannelsen af havnen, som forventes at strække sig over 15-20 år og omfatte etablering af omkring 700.000 m² etageareal. Det er for stort et område, og det strækker sig over for mange år. Politikernes tilbageholdenhed ved at gå ind i et selskab hænger sammen med, at de ikke vil give kompetencen fra sig, men selv bevare kontrollen over selskabet.

Hvis kommunen skulle gå ind i et selskab, skulle det være i mindre projekter og med en tidshorisont på ikke over 5 år. Som sammenligning blev nævnt det udviklingsselskab, som Københavns Kommune har dannet sammen med Københavns Havn for omdannelsen af Sluseholmen. Kommunen kunne også overveje at gå ind i et selskab, som lavede et "Nedslagsprojekt", f.eks. erhvervelse af en bygning i et område, hvor omdannelsen ligger nogle år ude i fremtiden, og hvor der placeres funktioner, som trækker aktiviteter med sig.

I forhold til de situationer, hvor hverken kommunen eller havnen er grundejer, finder kommunen det interessant at kunne indgå i udbygningsaftaler svarende til det system, der lige er blevet lovfæstet i Norge. Altså privatretlige aftaler, som indgås mellem kommunen og investoren, og hvor aftalens økonomiske forpligtelser relateres til den lokalplan, der udarbejdes for området.



Ny boligbebyggelse udnytter overgangsreglerne for støj og er orienteret væk fra støjkilde.
Foto: Frederikke Friderichsen

2.4 De nye regler for grundejerforeninger

Knap halvdelen af de interviewede kommuner anvender eller har til hensigt at anvende planlovens nye regler om grundejerforeninger i byomdannelsesområder.

En kommune stiller i lokalplanen for omdannelse af et havneområde krav om deltagelse i en grundejerforening og forudsætter, at foreningen skal varetage vedligeholdelsen af området. En anden kommune lægger vægt på, at grundejerforeningerne kan være med til at sikre offentlig adgang til områdets friarealer, mens de økonomiske aspekter ikke spiller den store rolle.

En tredje kommune finder det sandsynligt, at der i en kommende lokalplan for omdannelsen af havneområdet vil blive stillet krav om deltagelse i en grundejerforening, mens en fjerde kommune vil anvende bestemmelserne i forbindelse med omdannelse af et ældre industriområde.

En større kommune har indtil nu anvendt bestemmelserne om grundejerforeninger i to tilfælde. I det ene skal grundejerforeningen finansiere etablering og drift af fællesanlæg. I det andet tilfælde pålægges grundejerforeningen etablering og drift af et nyt strandområde som en del af havneområdet, etablering af en havnepromenade, bidrag til omlægning af en større vej samt etablering af interne veje og pladser. Der er i det sidste tilfælde tale om en investering på 900 kr. pr. m² etageareal, som forventes modsvaret af et tilsvarende større provenu ved salg af områdets boliger. Vedtægterne for den kommende grundejerforening skal udarbejdes af grundejerne i tæt samarbejde med kommunen.

Før byomdannelsen gik i gang, omfattede det konkrete område ca. 40 ejendomme med forskellige ejere. Der har i forbindelse med omdannelsen været ret omfattende opkøb, og i dag har nogle få selskaber rådighed over ca. 85 % af området. På ca. 15 % af ejendommene ligger virksomheder, som foreløbig fortsætter uden ombygning, nybyggeri eller ændret anvendelse.

Efter planlovens regler kan ejerne af disse ejendomme ikke pålægges medlemskab af en grundejerforening, før der sker en ændret anvendelse. Det følger af planlovens almindelige princip om fortsættelse af hidtidig lovlig virksomhed. Det betyder, at de ejendomme, som indgår i grundejerforeningen i første omgang, får en merudgift, som de – formentlig – senere kan kompenseres for.

Denne situation kan i andre tilfælde, hvor en relativt større andel af ejerne ikke er med i grundejerforeningen, gøre det vanskeligt at gennemføre en omdannelse med støtte i grundejerfinansierede bidrag. Det kunne på den baggrund overvejes at justere planloven, således at samtlige ejere i et byomdannelsesområde forpligtes til at indgå i en grundejerforening, hvis der i en lokalplan stilles krav om oprettelse af en sådan.

Case: Artillerivej Syd- en grundejerforening i Københavns Kommune

Københavns Kommune benytter planlovens nye muligheder, og har udpeget en række byomdannelsesområder i den nye kommuneplan. Artillerivej Syd er et af disse områder, og der vil i den kommende lokalplan blive stillet krav om etablering af en grundejerforening.

NCC, Københavns Havn og Nordkranen m.fl. har henvendt sig til kommunen med et ønske om at omdanne området. Da ejerstrukturen i området var meget blandet med mange grundejere, anbefalede kommunen, at de opkøbte arealerne, så der var færre grundejere. Dette er gennemført, så de væsentligste grundejere i dag er fire selskaber, der tilsammen råder over næsten hele grundarealet.

I alt muliggøres ca. 175.000 etagem², overvejende boliger, på Artillerivej Syd. Grundejerforeningen pålægges at etablere og drive en række fællesanlæg: Et strandområde der etableres som en vig ind i området, bidrag til omlægning af en større vej, etablering



Digitaliseret plan, Artillerivej syd, Københavns Kommune

af en promenade langs havnen samt interne veje og pladser. En investering på 900 kr. pr. m² nybygget etageareal.

Der tale om ganske betydelige omkostninger for grundejerne på Artillerivej Syd. Forslaget om etablering af vigen med strandområde, den markant største enkeltudgift, er et resultat af det af grundejerne afholdte paralleløpdrag vedrørende en helhedsplan for områdets udvikling. Omkostningerne forventes at modsvare et tilsvarende større provenu ved salg af boliger i området. At dette kan lade sig gøre, er betinget af de store kommercielle interesser, der er for private investorer i at udvikle sådanne områder med stor efterspørgsel og stigende priser på boliger samt en lav rente.

Grundejerforeningens vedtægter udarbejdes af grundejernes advokat i tæt samarbejde med kommunen. Grundejerdeklarationer regulerer udviklingen af området, og investeringerne i fællesanlæg sikres via grundejerdeklarationer ved salg af byggegrunde. Få af virksomhederne i området fortsætter dog uden bygningsmæssige ændringer og uden aktuelt medlemskab af grundejerforeningen, idet medlemspligten til grundejerforeningen først indtræder, når en grund ønskes bebygget eller anvendelsen ændret (jf. planlovens principper om fortsættelse af hidtil lovlig anvendelse).

Dette medfører, at den gruppe af grundejere, der som de første realiserer planen, økonomisk må stå inde for de bidrag til fællesanlæg, der hidrører fra øvrige grunde, der først i fremtiden evt. omdannes. Problemet synes håndterbart i den konkrete sammenhæng, men kan i andre projekter vise sig at være en barriere for en omdannelse.

Omdannelsen af Artillerivej Syd sker således med et meget stort bidrag fra private investorer. At dette kan lade sig gøre, er betinget af de store kommercielle interesser, der er for private investorer i at udvikle sådanne områder med stor efterspørgsel og stigende priser på boliger samt en lav rente.

Københavns Kommune og en række grundejere har indgået aftale om finansiering af en gang og cykelbro over havneløbet ved Fisketorvet. Der er tale om en privatretlig aftale om private bidrag til et kommunalt anlæg. Kommunen finansierer 2/3, mens 1/3 er privat finansieret. Grundejerne forudsættes ikke at give driftstilskud. Der er tale om en finansieringsmodel, som kommunen forventer at gentage andre steder.

2.5 Lokalplanlægning på vand i havneområder

Havneområder under byomdannelse udnyttes i visse byer også til placering af husbåde, og anvendes til rekreation – både på land og i vand (gåture, vandsport, etc.).

Lokalplanlægning for husbåde – både husbådsbebyggelser på søterritoriet og de tilknyttede landanlæg - kan ske med hjemmel i planloven, jf. også Vejl. nr. 9608/2005. Husbåde betragtes som bebyggelse efter byggelovens § 2, og husbåde er dermed også genstand for regulering efter planloven.

Placering af husbåde¹ kræver – uanset om de er lokalplanlagte eller ej – på søterritoriet tilladelse fra havnemyndigheden og/eller Kystdirektoratet.

Kommunen har ansvaret for, at planlovens bestemmelser for de kystnære dele af byzonen (§ 5a, stk. 4 og § 16, stk. 4 og 5) respekteres.

Endelig skal kommunen gennem bestemmelser i en lokalplan sikre offentlighedens adgang til vandet, når lokalplanen omfatter et byomdannelsesområde med havnearealer, jf. planlovens § 15, stk. 9.

Navnlig at sikre offentlighedens adgang til vandet er der potentielt – og synes der også i visse byer aktuelt at være – problemer med. En høj densitet - dvs. flere rækker – af husbåde tager selvsagt udsynet til vandet for den offentlighed, der efter planloven har ret til adgang til vandet. Desuden kan det være et problem for offentlighedens adgang, hvis arealerne langs et havneområde, herunder bådebroer o.l., med husbåde "privatiseres" af husbådejerne. Enten fordi de placerer privat udstyr i form af borde og bænke m.v. på de offentlige arealer, som husbådejerne derfor - i hvert

¹ Havnemyndigheden er kommunen, hvis der er tale om en kommunal havn. Er der ikke tale om en kommunal havn, vil husbådenes placering – og dermed lokalplanens virkeliggørelse – være afhængig af den pågældende havnemyndigheds/ Kystdirektoratets tilladelse. Se nærmere i Vejl. 9608/2005, afsnit 3 og 7.1.

fald symbolsk – signalerer ejendomsret over. Eller fordi husbådejerne slet og ret afskærmer dele af de offentlige områder med jernkæder, opsætter adgangsforbudsskilte o.l.

Der er derfor i realiteten behov for en detaljeret lokalplanregulering af havneområder med husbåde, hvor der klart sondres mellem offentlige, halvoftentlige og private arealer, hvis offentlighedens adgang til vandet skal sikres i fornødent omfang. I den gældende planlov er der imidlertid ingen præcise regler eller minimumsregler for, hvordan offentlighedens adgang til vandet sikres i fornødent omfang.

I de fleste kommuner med havneområder – uanset om der gives mulighed for husbåde eller ej – sikres offentlighedens adgang til vandet alene med et færdselsbælte langs vandet i f.eks. 5 eller 8 meters bredde, men uden regulering af udstyr som bænke og andet udstyr, som indbyder til ophold langs vandet. I mange tilfælde vil det også nemt blive et dilemma, for på den ene side skal offentlighedens adgang til vandet sikres, mens husbådejerne formentlig på den anden har et ønske om at blive skånet for vindueskiggere, subsistensløse og andre med længere ophold.

Med en svag reguleringspraksis mellem offentlige, halvoftentlige og private arealer langs havneområderne, er der nærmest lagt op til et "anarki", som hverken offentligheden eller husbådejerne er tjent med.

Tilsvarende reguleringsmæssige dilemmaer er der også på vandsiden af et byomdannelsesområde i almindelighed og i husbåd kvarterer i særdeleshed. Her vil der potentielt være mulighed for konflikter mellem husbådejerne, som ønsker privatliv, og restaurationsskibe, badeanlæg, kajakroere, vandskiløbere o.l., som ønsker at bruge havnens vandarealer til rekreative formål. Også her vil der let opstå problemer, hvis husbådejerne afspærre dele af vandarealet med bøger og kæder for at holde offentligheden ude.

Det sidste kalder på en afklaring af kompetenceforholdet mellem kommunen som planmyndighed og havnemyndigheden. Det kunne være hensigtsmæssigt, hvis lovgivningen gav mulighed for at give myndighedskompetence for en havns indre vandområder til lokalplanmyndigheden, som herefter kunne zonere og regulere vandområderne, så interessekonflikter mellem offentligheden, husbådejere og andre med interesse i byomdannelsesområdernes havneområder forebygges.

2.6 Byfornyelseslovens muligheder for tilskud til forundersøgelser

Socialministeriet kan, på baggrund af ændringen af byfornyelsesloven, som blev gennemført i 2004, bevillige penge til områdefornyelse med henblik på at styrke grundlaget for private investeringer. Som en del heraf er det muligt at gennemføre forundersøgelser i forbindelse med omdannelse af ældre erhvervs- og havneområder. Der kan ikke tildeles midler til den egentlige gennemførelse af fornyelse.

Det har i lovbemærkningerne været forudsat, at det drejer sig om erhvervs- og havneområder, som er udpeget som byomdannelsesområder i kommuneplanen, og som ikke umiddelbart kan omdannes på markedsvilkår.

Loven har ikke været gældende så længe, og de konkrete erfaringer er begrænsede. Der er indtil ultimo 2005 givet tilsagn til fire kommuner, hvoraf de tre har et relativt beskedent befolkningstal. Der forventes yderligere ansøgninger i 2006.

Case: Svendborg Havn – udvikling af mangfoldighed?

Svendborg kommune har en målsætning om, at havneudviklingen skal være mangfoldig med bibeholdelse af forskellige typer af virksomheder blandet med boliger. Men hvordan opnås det? Er midlet til mangfoldighed en langsom omdannelse og en kontinuerlig udvikling? Med Hjemmesiden www.Hvordanhavn.dk og en række tilknyttede aktiviteter har kommunen åbnet op for debatten og sat fokus på omdannelsen af havnen.

Svendborg Havn ligger som bekendt meget centralt i Svendborg, så centralt at byen nærmest omkranser havnen. Havnen omfatter ikke på samme måde som mange andre havne "nye" arealer, der kan indgå i byen og give byen adgang til vandet. Havnen er nærmest indlejret i byen, og der er en række barrierer mellem byen og havnen.



Foto: Svendborg Kommune

For de mest centrale dele af Svendborg by udgør jernbanen og banegården en barriere for adgangen til havnen, og på nordsiden er der stadig en del erhvervsvirksomheder med større eller mindre tilknytning til havnen. Centralt i havnen ligger Frederikssø, med vindmøllefabrikken Vestas på det gamle stålskibsværft, træskibsværftet mm. Vestas er lukket i 2005, men træskibsværftet er en aktivitet af stor betydning for havnen og byen. Den tiltrækker ældre træskibe og knytter forbindelsen til byens historie.

Havnen er stadig præget af traditionelle erhvervsaktiviteter samt skibs- og båd fart, selv om den egentlige fragt og coastertrafik er ophørt, er der stadig en række havneaktiviteter, der skaber aktivitet og liv. To væsentlige spørgsmål for havnens udvikling i de kommende år er blevet rejst overfor borgerne:

- hvordan bevarer vi havnens kvaliteter samtidig med at vi tilføjer nye aktiviteter og kvaliteter?
- hvordan skaber vi ny sammenhæng og forbindelse mellem bymidten, havnen og sundet?

Baggrunden for disse spørgsmål er, at kommunen i forbindelse med kommuneplanlægningens indledende fase i 2003-04, har udarbejdet en perspektivplan for havneområdernes udvikling. Der lægges vægt på en blandet anvendelse, og ikke for mange boliger på selve havnearealerne, idet dette vil give et for dødt og statisk område.

Kommunen har gennemført et tillæg til kommuneplanen, hvor de centrale havneområder og godsbanearalerne udlægges til byomdannelsesområde. Der er samtidig lavet lokalplan for dette område, som er udlagt til bycenterformål. Dette omfatter også boliger, men omfanget af boliger er ikke lagt fast.

I forbindelse med denne foroffentlighedsfase har inddragelse af borgere og interessegrupper været en vigtig del af planlægningsprocessen. Der har været afholdt mange møder med stor deltagelse. Erhvervsrådet og Foreningen for Bygnings- og Landskabskultur har haft en vigtig rolle i dialogen. Der har i starten været en gruppering, hvor "havnens brugere" stod over for "de andre". "Havnens brugere" var i høj grad beskæftigede på værftet. Dialogen har imidlertid sat nogle ting i gang, og der er taget hul på en dialog, hvilket de to spørgsmål også afspejler.

Kommunen har igangsat en omdannelse af det ledige godsbanearreal, som vil åbne op for byens adgang til havnen. Den tidligere Kelloggs' fabrik er lukket, men der er nu nye funktioner i bygningerne. Det drejer sig om "underholdning", et IT-hus i den tidligere administrationsbygning, og der kommer nu et fagforeningshus. Så barrierer nedbrydes og nye aktiviteter kommer til.

På Frederiksbø bliver store arealer lediggjort i forbindelse med lukningen af Vestas, og der kan forventes et stort pres fra investorerne. Spørgsmålet er i den sammenhæng, om kommunen formår at tilføre ny aktiviteter og sikre mangfoldigheden.

En af metoderne kan være en mere aktiv jordpolitik fra kommunen. Svendborg Havn, som er en kommunal selvstyrehavn, ejer også store arealer. Kommunen er interesseret i at købe dele af havnens arealer. Kommunen er også interesseret i at købe Vestas bygninger på Frederiksbø – hvor grundarealerne ejes af havnen.

En anden metode er at strække realiseringen af havneomdannelsen over mange år, så der opnås en større variation i bebyggelsesstruktur og funktioner. Det er nemt at få noget til at ske, men det skal være det rigtige. Kommunen arbejder derfor også med midlertidig anvendelse af bygninger på havnen, hvor nogle af havnebygningerne også er bevaringsværdige.

Der er investorer, som presser på for at igangsætte byggeri. For at sikre kvalitet vil kommunen supplere lokalplanen med en designmanual for bygninger, pladser og promenadearealer. Kommunen arbejder også med detaljerede bebyggelsesplaner for lokalplanens enkelte områder. I denne proces indgår et arbejde med modeller.

Kommunen har fået områdefornyelsesmidler fra Socialministeriet til forundersøgelser, der kan bidrage til processen med inddragelse af offentligheden og medvirke til at kvalificere og udvikle metoder til en hensigtsmæssig omdannelse.

Hvor mange kommuner i en lang periode har søgt efter midler og efterspurgt aktiviteter for at kunne igangsætte omdannelsen og fornyelsen af ældre erhvervs- og havnearealer, er situationen i Svendborg nu, at man ønsker at dæmpe omdannelsestakten for at sikre mangfoldighed i funktioner og aktiviteter.

3. Samarbejdet med private og nye metoder til byomdannelse

Der er ikke én metode eller én model for hvorledes omdannelse af ældre erhvervs- og havneområder finder sted. Beliggenhed, lokale omstændigheder, ejerforhold, ønsker til omdannelsen mm. er forskellig fra sted til sted, og de forudsætninger og den rolle kommunen indtager, er også meget forskellig.

En ting, som går igen, er, at kommunerne er presset rent økonomisk. Det gælder såvel kommuner i udkanten af Danmark som de større bykommuner. Alle søger efter løsninger, hvor udviklingen i større grad sker med midler fra private, og hvor det offentlige får andel i de værdistigninger, der sker i forbindelse med omdannelsen.

Der er en stigende fokusering på de ældre erhvervsområder over en bred kam, det gælder for grundejerne, udviklerne, borgerne og kommunen. Ikke mindst omdannelse af havneområder skaber mulighed for, at byerne i større omfang end tidligere kan komme i kontakt med vandet og udvikle nogle spændende nye byområder. Det har stor offentlig interesse og de økonomiske interesser er store.

I forbindelse med omdannelserne har der været øget fokus på nye typer af finansierings- og samarbejdsmodeller. Dette skyldes dels bestræbelserne på at skabe de økonomiske muligheder for en omdannelse, og dels fordi omdannelserne ofte kræver et samarbejde mellem flere parter, og er mere kompliceret end byudvikling på bar mark. Offentlige private partnerskaber, byudviklingselskaber samt forskellige typer af selskabsdannelser mellem private og offentlige parter er kommet i fokus, som nye metoder i forbindelse med omdannelserne.

Inspirationen er typisk kommet fra udlandet, og er blevet understøttet og stimuleret af forskellige ministerielle initiativer, EU-støttede projekter mm. Trods denne fokusering på nye metoder, er der stadig kun få eksempler på, at kommunerne har anvendt sådanne initiativer i forhold til byomdannelse og byudvikling.

Spørgsmålet er, om kommunerne har behov for nye typer af metoder og nye typer af virkemidler, eller om de nuværende regler er tilstrækkelige? Udnyttes de eksisterende muligheder? Hvilke begrænsninger lægger kommunalfuldmagten på kommunernes handlemuligheder og deres eventuelle deltagelse i erhvervsdrivende selskaber og aktiviteter? Er der behov for nye virkemidler?

Erfaringsgrundlaget

Kommunernes erfaringsgrundlag med byomdannelse på tidligere anvendte arealer knytter sig, med hensyn til bycenterplanlægning og omdannelse af ældre erhvervs- og havneområder, især til planlægning via planloven. Metoderne inden for denne lov har været udvikling af visioner for et områdes udvikling samt planlægning for fremtidige byggemuligheder. Bortset fra ekspropriation i særlige tilfælde rummer planloven ikke mulighed for, at kommunerne aktivt fremmer omdannelsen.

Sanerings- og byfornyelseslovgivningen, som også omhandler byomdannelse på tidligere anvendte arealer, rummer eller rummede derimod metoder og midler, der aktivt kunne være med til at fremme en omdannelse. Her var en række forskellige virkemidler tilgængelige, og det var muligt at gøre brug af omfattende statslige støtteordninger og faglig ekspertise fra bl.a. byfornyelsesselskaber. Byfornyelseslovgivningens sigte var og er det boligsociale, og loven har i de senere år også været anvendt for større områder, men den kan kun i meget begrænset omfang anvendes på erhvervs- og havnearealer.

Omdannelsen af ældre erhvervs- og havnearealer opleves af kommunerne som mere vanskelig, og der er ikke den samme vifte af virkemidler til rådighed, som tilfældet har været i forbindelse med byfornyelsen af ældre boligområder. De ældre erhvervs- og havneområder stiller ofte krav om mere vidtgående omdannelser, involverer flere parter, rummer konflikter i forhold til tilbageværende erhverv mht. støj og matrikulering og kræver store indsatser i forhold til jordforurening, infrastruktur mm. Mange har derfor peget på behovet for nye virkemidler og samarbejdsformer for at kunne realisere omdannelserne.

I forbindelse med den traditionelle byfornyelse har der været særdeles kraftige statslige virkemidler til sikring af omdannelsen, men for erhvervs- og havnearealerne må omdannelsen basere sig på private og kommunale investeringer. Ønsker en kommune at igangsætte en omdannelse, er en dialog og et samarbejde med investorer, udviklere og grundejere en forudsætning for omdannelsen. Kommunen kan have nok så mange ønsker til en omdannelse, men hvis ikke der er midler til at udfylde og realisere planerne, forbliver områderne som de er.

En egentlig selskabsdannelse, hvor kommunen går ind i et konsortium i samarbejde med grundejere og investorer, kan være en mulighed for at kommunen mere aktivt tager del i omdannelsen, og sikrer sig andel i de eventuelle værdistigninger. Ligeledes kan en selskabsdannelse muligvis give kommunen en mere direkte indflydelse på en omdannelse af et erhvervs- og havneområde. Endelig kan en selskabsdannelse stille kommunen mere frit i forhold til de udbudsregler, der er gældende ved valg af rådgivere eller ved salg af grunde. Ved en selskabsdannelse er kommunen ikke omfattet af de gældende udbudsregler.

I de senere år er kommunernes erfaringsgrundlag blevet udvidet via en række omdannelser af erhvervs- og havneområder, og der er efterhånden mange eksempler på vellykkede omdannelser gennemført af kommuner i samarbejde med private parter.

I det følgende vil vi se på nogle af disse erfaringer, og hvilke muligheder og rammer der er for offentlige og private samarbejder.

3.1 Private interessenter

Private omdannelser

I mange tilfælde er de private interesser ved omdannelsen af ældre erhvervs- og havneområder så store, at initiativet ligger hos den eller de private grundejere. Her har kommunen mulighed for at regulere omdannelsen via planloven. Inden omdannelsen kan igangsættes, har grundejerne behov for en lokalplan, og kommunen har dermed en position, hvor de kan få bestemmende indflydelse på omdannelsen.

Borgerinddragelsen og den åbne dialog om områdets omdannelse er i den sammenhæng ofte begrænset til de krav om offentlig høring, der gælder i forhold til planloven.

Kommunen kan også via kommuneplanen udstikke rammer for, hvilke ønsker de har til ældre erhvervs- og havnearealers udvikling, og mange kommuner har også indledt en offentlig debat om ældre erhvervs- og havnearealers udvikling via dialogplaner o.l. I mange tilfælde bliver der endda taget hul på den debat, mens der stadig er mange tilbageværende erhverv. Dette har i nogle tilfælde vist sig at være hensigtsmæssigt, da det kan medvirke til et bedre samarbejde med de eksisterende virksomheder omkring omdannelsen. Det gælder særligt, når der er tale om mindre virksomheder, hvor det er muligt for kommunen at hjælpe med at finde alternative placeringer for virksomheden i kommunen.

I andre tilfælde er det vanskeligt at starte en debat, før virksomhederne er lukket, da det ofte er et meget følsomt emne at diskutere fremtidige lukninger af store virksomheder som slagterier, kemiske virksomheder, værfter o. l. Sådanne virksomheder rummer ofte mange vigtige arbejdspladser for en by, og en debat, der handler om når eller hvis virksomheden lukker, er meget vanskelig at føre, før det sker.

Den gode proces

I de fleste tilfælde er omdannelsen af ældre erhvervs- og havneområder vanskelig, og igangsættelsen og realiseringen kræver et stort engagement og input fra kommunen. Situationen har ganske vist ændret sig meget i løbet af de seneste år. Ikke mindst har den stigende efterspørgsel efter boliger i de større byer gjort omdannelsen lettere, men også uden for de store byer er omdannelsen af ikke mindst havneområder i gang, og det ser ud til at stimulere befolkningstilvæksten.

Den vellykkede proces for en omdannelse ser ud til at indeholde følgende elementer:

- **Klare politiske udmeldinger – også til erhvervsvirksomheder.**
Det handler især om, at kommunen udmelder sine intentioner til områdets fremtidige udvikling og status. Ofte er det nødvendigt med en særlig indsats i forhold til at nå erhvervsvirksomheder.
- **Tidlig udmelding til områdets aktører og eventuelle tilbageværende erhverv.**
Dette supplerer det foregående og handler om direkte information til relevante aktører. Det kan handle om skriftlige henvendelser, indkaldelse til orienterende møder og debatarrangementer mv.
- **Åbne processer.**
Hvad er det, der skal ske? Hvad er baggrunden? Hvem er involveret i udviklingen af området? Hvornår tages de vigtige beslutninger? Åbne processer kan medvirke til byområdets omdannelse, bl.a. ved at øge investorernes interesse.
- **Borgerinddragelse om den fremtidige anvendelse.**
I planloven er defineret nogle minimumskrav til offentlig høring mm., men en større grad af borgerinddragelse har stor værdi for udviklingen af et område. Ofte er der tale om omdannelser, der ikke blot har betydning for borgere i og omkring området. Det gælder f.eks. ved havneomdannelser. Dermed er der et større ejerskab, som også retfærdiggør en større grad af borgerinddragelse. Borgerinddragelse kan bidrage med gode ideer, brugerinteresser og større kendskab til området i forhold til den endelige udformning. Ligeledes kan en øget offentlig bevågenhed medvirke til en øget interesse blandt investorerne og bidrage positivt til den private medfinansiering. I den helhedsorienterede byfornyelse og områdefornyelsen er der krav om borgerinddragelse, og erfaringerne viser, at det har medvirket positivt til den private medfinansiering.
- **Inddragelse og dialog med væsentlige interessenter og aktører.**
Dette punkt handler om at gå i dialog med væsentlige aktører i og uden for området, med henblik på en omdannelse. Behovet for dialog varierer og afhænger af områdets ejerstruktur og beliggenhed. Dialog med private grundejere kan medvirke til, at der skabes grundlag for en mere gnidningsfri omdannelse, og repræsentation fra forskellige interesseorganisationer kan bidrage til, at deres synspunkter indarbejdes fra starten,

- **Lydhørhed overfor synspunkter og særinteresser.**
Lydhørhed er den første forudsætning for at sikre et samarbejde med et områdes aktører, og netop omdannelsen af ældre erhvervs- og havneområder kræver ofte et samarbejde mellem mange aktører for at lykkes. Naturligvis vil ikke alle synspunkter og særinteresser kunne efterleves eller indarbejdes i udviklingen af et område, men lydhørhed og seriøs stillingtagen til synspunkterne er vigtigt for at sikre et godt samarbejde.
- **Information og markedsføring.**
Information underbygger borgerinddragelse og øger investorernes interesse for området. Bred interesse og ejerskab er godt for demokratiet, og kan bidrage væsentligt til det økonomiske grundlag for omdannelsen. Stor interesse blandt købere og lejere er grundlaget for udvikling og investorers engagement. Hjemmeside, nyhedsbrev, pressemeddelelser, generelt informationsmateriale og annoncering er nogle af de kommunikationsmidler, der kan bruges.
- **Tværasektorielt samarbejde i kommunerne.**
Det tværasektorielle samarbejde mellem flere forvaltninger i en kommune er en forudsætning for omdannelse af ældre erhvervs- og havneområder, da forskellige fagforvaltningers kompetencer er nødvendige for en omdannelse. Vejmyndigheder, miljømyndigheder, planmyndigheder, udviklingsafdelinger mm. Der kan med fordel udformes en projektorganisation på tværs af forvaltningerne og med repræsentation af forskellige kompetencer, således at samarbejdet sikres bedst muligt og kommunens kommunikation bliver mere entydig og klar udadtil.

Disse elementer er ikke i modsætning til anvendelse af selskabsformer og partnerskaber. Tværtimod må man måske sige, at man skal være særlig opmærksom på de elementer, når og hvis der arbejdes med erhvervsdrivende offentlige selskaber og partnerskaber. Ligeledes kan partnerskaber være et godt supplement til den gode proces, da repræsentanterne i et partnerskab kan være med til at balancere de mange forskellige synspunkter og interesser, der er i forbindelse med omdannelse af et byområde.

Case: Haderslev Havn – masterplan for tidligere erhvervshavn



Via en bred politisk opbakning, en åben dialog med borgerne og et godt forarbejde er der udformet en masterplan for den nordlige side af fjorden, der omdanner erhvervshavnen til en markant bydel i Haderslev.

I 2002 stod det klart for kommunen, at Haderslev Havn ikke havde nogle fremtid som traditionel erhvervshavn for byen. Kommunen havde fået udarbejdet to analyser: En der vurderer havnens økonomiske fremtid som erhvervshavn, og en teknisk rapport om Haderslev Havn, der omhandler forurening, planbestemmelser, lejeforhold mm.

Konklusionen på den første er, at havnen ingen fremtid har som erhvervshavn, hvilket skyldes ændrede erhvervsmæssige og trafikale vilkår. På den baggrund var et enigt byråd positivt over for at drøfte nedlæggelse af havnen og omdannelse til byformål.

Ved et møde i september 2002 blev byens borgere præsenteret for den kendsgerning, og stillet over for spørgsmålet, hvad havnen skal bruges til i fremtiden.

De 180 borgere, der deltog ved mødet, diskuterede visioner for havnens fremtid, hvilket førte til en række forslag, som siden har haft stor betydning for udarbejdelsen af de fremtidige planer for havnen.

I oktober 2002 besluttede byrådet at afvikle havnen som erhvervshavn. 80 % af arealerne af havnen var ejet af Haderslev Havn, og disse arealer blev overdraget til kommunen.

Byrådet udviklede en række visioner for havnen, som blev fremlagt for borgerne i januar 2003. Visionerne er:

- Haderslev Havn skal være en selvstændig og markant bydel – og alligevel sammenhængende med naturen og den øvrige by.
- Havnene skal være en attraktion i kraft af sin historie, sine huse og særegne miljøer.
- Havnen skal være en attraktion, der er tilgængelig for flest mulige – både turister, besøgende og kommunens borgere.
- Boliger og erhverv skal skabe liv på havnen.
- Havnens arkitektur skal bære præg af kvalitet og historie.

I slutningen af januar 2003 besluttede byrådet, at der skulle afholdes en arkitektkonkurrence for Haderslev Havn. Prækvalifikationen gennemførtes i foråret og i alt meldte 67 arkitektfirmaer sig til prækvalifikationen. Arkitektkonkurrencen gennemførtes henover sommeren mellem syv firmaer og i oktober 2003 kåredes C.F. Møller som vinder.

C.F. Møller udarbejdede efterfølgende en masterplan for området på grundlag af deres forslag samt ideer fra de øvrige deltagende arkitekter. Denne lå færdig i juni 2004.

Masterplanen beskriver byens særlige kvaliteter og karakteristika, en fremtidig disponering af arealanvendelsen, en plan for trafikafviklingen, en bebyggelsesplan med anvisning af byggefeltet, samt landskabelige behandlinger af friarealer. Tillige indeholder den en etapeplan for realisering af havneprojektet samt en skitsering af det videre forløb. Det forventes opført 600 boliger på havnens arealer. Masterplanen blev senere fulgt op af en økonomisk/teknisk rapport og en design rapport.

I hele planlægningsfasen har kommunen lagt vægt på at være åben omkring områdets udvikling og har påtaget sig at markedsføre havnen fra starten. Der er jævnligt blevet sendt pressemeddelelser ud, og der er blevet udarbejdet et nyhedsbrev for at øge investorernes interesse for området.

Der blev afholdt en havnekonference i september 2004, hvor borgere og investorer blev inviteret og hvor i alt 1.500 personer deltog. Allerede fra 2002 har det været annonceret, at i 2005 vil områderne gå i udbud, og første etape forventes igangsat i foråret 2006.

Der er ikke etableret et selskab i forbindelse med omdannelsen, men omdannelsesprocessen blev i 2001 indledt med nedsættelse af et § 17, stk. 4 udvalg efter lov om

kommunernes styrelse. Udvalget bestod af borgmesteren, tre udvalgsformænd og repræsentanter for lokale interesseorganisationer. Udvalget er nu nedlagt og et politisk- og administrativt udvalg har taget over.

Der blev tidligt bevilget 5 mio. kr. til at sætte udviklingen i gang. Herefter sælges grundene, og midlerne fra salget anvendes til de offentlige investeringer, så udviklingen er udgiftsneutral for kommunen.

De første arealer har været sat i åbent udbud på baggrund af et salgsmateriale bestående af masterplanen, kommuneplantillægget, designmanualen, mm. Kommunen betingede sig ved udbud-det en mindstepris på 1.250 kr. pr. m² etageareal.

Endvidere skete udbuddet med forbehold over for jordforurening (ud over det, som kommunen kendte til). Hvis der var mere, fraskrev kommunen sig ansvaret. Det var ejendomsmæglernes vurdering, at der ikke på de vilkår ville komme nogle tilbud. Der kom alligevel nogle (få) bud.

Hvis der ikke var kommet nogle bud, ville kommunen i et år kunne forhandle frit – dog uden at ændre bebyggelsesprocenten og mindsteprisen.

Selv mener kommunen, at baggrunden for at udviklingen af haven indtil nu er gået godt, har været borgerinddragelsen. De lægger vægt på, at det første møde med borgerne har været afgørende, da der kom mange, og der var en meget positiv stemning.



Siloerne er et dominerende element på havnearealerne

Case: Thrigesvej i Herning – byomdannelse i dialog med grundejere.



Hovedaksen i Thrigesvej-området under udbygning

Thrigesvej i Herning et eksempel på en omdannelse af et erhvervsområde med mange private grundejere og virksomheder, og hvor omdannelse er sket i dialog mellem kommunen og grundejerne. Omdannelsen startede i 1994 og skete inden de nye bestemmelser om byomdannelsesområder i planloven trådte i kraft.

Området ligger centralt i Herning, lige syd for jernbanestationen, og er udbygget fra 1950'erne og frem til 1970'erne. Det udgør i alt et areal på 10 ha.

Baggrunden for områdets omdannelse var, at kommunen fik henvendelser fra virksomheder og grundejere, der havde vanskeligheder med at sælge deres ejendomme. Da der samtidigt var nabogener for de omkringliggende parcelhusområder og området grænser op til et større rekreativt naturområde, var kommunen åben overfor en ændret anvendelse af området.

Kommunen nedsatte et idéforum med repræsentation af grundejere, virksomheder og developere. Dette forum fik udarbejdet en helhedsplan for området i løbet af 1997.

Helhedsplanen ændrede området fra et erhvervsområde til et rent boligområde, idet den planlægningsmæssige status i en overgang blev ændret til blandet bolig- og erhvervsområde. Omdannelsen skulle ske i etaper startende i den nordlige ende tæt ved stationen og arbejde sig udad. Det blev meldt klart ud til virksomhederne, at området skulle omdannes, og at der ikke blev givet nye miljøgodkendelser. Området blev lokalplanlagt med en forventet omdannelse på 8 år. I alt gav planen mulighed for ca. 800 nye boliger, hvoraf halvdelen er bygget i dag (dec. 2005).

Virksomhederne/grundejerne udgjorde generelt ikke den store barriere for områdets omdannelse, og omdannelsen af Thrigesvej er forløbet forholdsvis uproblematisk. Den tidlige inddragelse af virksomheder og grundejere, og den klare udmelding om områdets fremtidige status, gav virksomhederne den nødvendige tid til at disponere og planlægge deres fremtid.

Nogle virksomheder ønskede at flytte til nye erhvervsområder med mere velegnede produktionsforhold, hvor der var bedre muligheder for ekspansion. Andre ønskede at sælge, fordi virksomhederne var under afvikling. Med de nye lokalplaners vedtagelse var det muligt for grundejerne at sælge deres arealer med byggeret, og dermed opnå et tilstræk-

keligt provenu til at komme videre. Samtidigt tilbyd kommunen at hjælpe virksomhederne med at finde nye, velegnede arealer, hvor de kunne etablere sig.

Kommunen har medvirket aktivt i kortlægningen af forureningen, oprensning og deponeering, ligesom helhedsplanen også har taget hensyn til områdets forurening. Forurenede arealer er f.eks. blevet forseglet og anvendt til mindre følsomme funktioner.

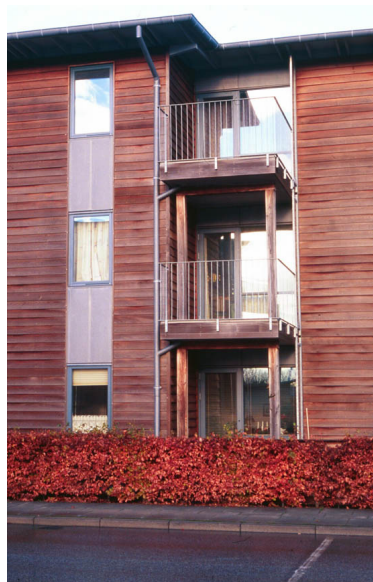
Mindre lodsejere blev foreslået at indgå samarbejde med omkringliggende lodsejere om et fælles salg, for på den måde at opnå mere attraktive grundstørrelser for købere. Alle lodsejere har dermed kunne sælge deres grunde med byggeret og dermed opnå bedre salgspriser.

Omkostninger til oprensningen er blevet delt mellem amt, kommune og de private grundejere. Grundejerne har kunnet sælge deres arealer med en byggeret på 1.500 kr./m² grundareal. Kommunen har ikke ført en aktiv jordpolitik og købt grunde op, men har i stedet fuldt en strategi, hvor den har gjort det attraktivt at investere. Der er en enkelt undtagelse, hvor kommunen sikrede omdannelse ved at købe en skrothandler ud.

Denne strategi er også fuldt i forhold til opførslen af boliger, idet en stor del af boligerne er opført som alment byggeri. Dermed har kommunen medvirket til realiseringen af omdannelsen via den almindelige kommunale støtte til byggeri af almene boliger.

Kommunen har også påtaget sig investeringerne i infrastruktur, men langs Thrigesvej er der lavet aftaler med de nye grundejere om udformningen af de offentligt tilgængelige forarealer. Disse udformes efter kommunes forslag, og aftalerne blev skrevet ind i byggetilladelserne og finansieres af de nye grundejere.

I en periode, hvor aktiviteten indenfor boligbyggeri generelt har været lav, er det lykkedes Herning Kommune at omdanne et erhvervsområde med mange små grundejere, og inden de nye regler om byomdannelsesområder blev en del af planloven.



Nyt boligbyggeri

3.2 Partnerskaber

Omdannelsen af ældre erhvervs- og havneområder indebærer naturligt nok samarbejder med private parter, og samtalerne med kommuner har synliggjort en række forskellige samarbejdsformer. Egentlige formaliserede samarbejder i form af partnerskaber har været få, men mere uformelle samarbejder har naturligt nok indgået i forbindelse med alle omdannelserne.

Meget afhængigt af hvor man er i processen for omdannelsen af et erhvervsområde, kan der være større eller mindre behov for et samarbejde med private parter. I dialog- og udviklingsfaserne er det særligt de private parters kompetencer, der kan være vigtige, ligesom tidlig inddragelse af grundejere og andre interessenter fra det pågældende byudviklingsområde kan være betydningsfuldt for at sikre, at aktørerne medvirker positivt i forhold til omdannelsen.

Når processen når dertil, at planerne for omdannelsen skal realiseres, er det i højere grad økonomisk involvering fra de private parter, der er behov for. Her er det ikke mindst byggemodning af grundene, der ofte er en væsentlig barriere, men gennemførelsen indebærer selvfølgelig også økonomisk involvering fra private parter, og det er også her, de private parter har mulighed for økonomiske gevinster.

Nedenfor er samarbejdsformer mellem offentlige og private parter forsøgt skematiseret. De vedrører alle samarbejder, hvor der er en økonomisk involvering fra både privat og offentlig side. Det vedrører i særlig grad aftaler, hvor kommunen får grundejere, investorer eller developere til at medvirke til infrastrukturinvesteringer og bevarelse af særlige værdier og elementer til glæde for offentligheden. Der er altså tale om samarbejder, hvor der er en økonomisk involvering fra de private og offentlige parter.

Der er generelt tale om samarbejder, hvor baggrunden for den private involvering er betinget af profit. De yder noget til fællesskabet (det offentlige) ud fra en vurdering af, at de får en økonomisk fordel ved at gøre det. Samtidigt opbygges der et gensidigt tillidsforhold, som kan få betydning for det fortsatte samarbejde.

Aftalerne og samarbejdet kan involvere flere parter, men kan også blot omhandle kommunen og en enkelt privat part. Ligeledes kan det være aftaler, der blot regulerer et enkelt forhold, eller det kan være aftaler og samarbejder der omhandler hele byomdannelsen.

Skemaet illustrerer, at der er temmelig mange former, hvor kommuner har mulighed for at indgå i samarbejder med private aktører, men det er især de øverste som er almindelige og praktiseres af kommunerne. Det er de former, der almindeligvis kaldes "noget for noget", og som kan være mere eller mindre synlige for offentligheden, afhængigt af under hvilke omstændigheder de bliver aftalt.

Med god grund kan det derfor overvejes, om de norske udbygningsaftaler skal kopieres i forhold til den danske planlov, jf. afsnit sidst i kapitlet.

Partnerskabernes muligheder

Partnerskaberne og selskabsformerne er endnu ikke blevet anvendt i forbindelse med ældre erhvervs- og havneområders omdannelse. Der er her tale om en samarbejdsform, som har en længere varighed og som har sit potentiale, når samarbejdet involverer mange parter. Der kan være tale om strategiske partnerskaber, hvor man arbejder på at realisere et fælles mål. Et sådant partnerskab kan indeholde et økonomisk samarbejde, hvor man i fællesskab bærer de økonomiske byrder med risici og muligheder for gevinst.

De økonomisk bindende partnerskaber kræver en selskabsform under L 384, eller det kan organiseres i overensstemmelse med kommunalfuldmagten. Alternativt kan man forestille sig, at de egentlige økonomiske aftaler reguleres i en særlig selskabsdannelse, der er underlagt de overordnede aftaler i partnerskabet. Partnerskaber mellem private og offentlige parter er ikke et veldefineret begreb eller et egentligt juridisk begreb, men betegner samarbejder om fælles mål mellem private og offentlige parter.

Partnerskabernes force er, at man samarbejder om et fælles mål, og at mange interessenter kan være repræsenteret, hvilket både kan sikre hensyntagen til mange særinteresser og synergi mellem parterne.

Det velfungerende partnerskab kræver:

- Enighed om fælles mål.
- Partnere med forskellige og komplementerende kompetencer.
- Partnere der kan bidrage med ressourcer i forhold til det fælles mål.

Interviewene med kommuner har vist, at det samme kan opnås via klare politiske udmeldinger, dialog og en åben proces i forhold til områdets interessenter, investorer og borgere, udarbejdelse af masterplaner og dialogplaner mm. Altså en række elementer der ligger udover den proces, der skal følges i forhold til planloven, men som ikke står i stedet for eller i modsætning dertil.

Man kan efterfølgende diskutere, om der i realiteten har været tale om et offentlig-privat partnerskab, og det har der måske. Partnerskabet har ikke stået alene, men har været et element i udviklingen af området, hvilket er et vigtigt point. Netop i forbindelse med vanskelige processer, når ældre erhvervs- og havnearealer skal omdannes, kan partnerskabet være det element, der forener kræfterne, og sikrer at der trækkes på samme hammel.

Det er klart, at samarbejder mellem offentlige og private parter ikke nødvendigvis involverer økonomiske aftaler. Dialog, forskellige kompetencer og forskellige ressourcer kan være grundlaget for en vellykket omdannelse, der ikke nødvendigvis indebærer et fælles økonomisk forretningsgrundlag.

I flere tilfælde har baggrunden for igangsættelsen af byomdannelse af et ældre erhvervsområde været henvendelser fra private grundejere. En eller flere private grundejere har ønsket at flytte fra et erhvervsområde, men har ikke kunnet sælge deres areal som følge af manglende attraktivitet. Så selvom der ofte er konflikter i forhold til tilbageværende erhverv i forbindelse med en omdannelse, kan der sagtens være sammenfaldende interesser mellem offentlige og private parter.

Det ser ud til, at partnerskaber kan være særligt velegnede, når omdannelsen af et byområde kræver dialog mellem mange parter/grundejere.

Partnerskaber rummer mulighed for nogle spændende samarbejder, men også en risiko for udviskning af de private og offentlige interesser i forhold til offentligheden, hvilket flere kommuner påpegede. Kommunen kommer til at optræde som både planmyndighed og udviklere.

3.3 Erhvervsdrivende selskaber

Kommunerne har mulighed for deltagelse i erhvervsdrivende selskaber. Dette kan i praksis ske på to måder: Enten via Lov 384, som regulerer kommunernes deltagelse i erhvervsdrivende selskaber eller via andre former for selskabsdannelse i overensstemmelse med kommunalfuldmagten.

Lov 384 giver mulighed for, at kommuner kan drive forskellige typer af erhvervsdrivende selskaber. Kommunen må ikke have bestemmende indflydelse i selskabet, og det skal være et selskab med begrænset ansvar. Enten etableres selskabet i samarbejde med private eller som rent kommunale selskaber bestående af flere kommuner.

Aktiviteterne skal bygge på en videreudvikling af kommunalt know-how eller på salg af varer eller tjenesteydelser baseret på kommunalt know-how.

Typisk benyttes selskaber i forbindelse med forskellige typer af servicevirksomheder som renholdelse, energi, transport, mad til ældre o. l. Selskaberne er organiseret som aktieselskaber, anpartsselskaber og andelsselskaber, og kommunernes indskud er begrænset til 10 mio. kr. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen kan dispensere fra denne grænse, så 10 mio. kr. behøver ikke at være en begrænsning (Loven er under ændring, og 10 mio. kr. reglen forventes at forsvinde).

Selskabsdannelse i forbindelse med byomdannelse

Selskabsdannelse efter Lov 384 kan også anvendes i forbindelse med byggemodning og omdannelse af ældre erhvervs- og havneområder, men endnu er der ingen eksempler på, at kommunerne har benyttet sig af den mulighed. En enkelt kommune har anvendt en selskabsdannelse i forbindelse med byggemodning, der godt kunne have ligget inde for Lov 384.

Erhvervs- og Selskabsstyrelsen har fået forespørgsler om, hvorvidt omdannelsen af ældre erhvervsområder falder inden for lovens formål, hvilket de gør efter deres opfattelse, men endnu er den mulighed, som sagt, ikke blevet benyttet. Der er en enkelt undtagelse, som vil blive behandlet senere, men først lidt om de mulige årsager til, at selskabsdannelser i forbindelse med byomdannelser ikke bliver benyttet.

Der er flere forhold. Først og fremmest har hovedparten af de kommuner vi har talt med ikke fundet det nødvendigt. De har godt kunnet gennemføre omdannelsen inden for de rammer, planloven udstikker (grundejerforeninger, støjregulering, § 15, stk. 2, betingelser for ibrugtagning af nye bygninger stk. 11 og 12), og med de muligheder som udbudsregler og salgsservitutter giver. Se nærmere i næste kapitel. Andre midler er blevet benyttet, og andre metoder har været tilstrækkelige. I planafdelingerne har der også været en vis skepsis i forhold til, at kommunen vil miste kontrollen og komme til at optræde med flere kasketter.

Et andet forhold er manglende kendskab til de muligheder, som selskabsdannelser åbner op for. De er ikke velkendte, og er dermed måske heller ikke blevet overvejet på et veldokumenteret og nuanceret grundlag. Flere kommuner har givet udtryk for, at deres jurister generelt har udtrykt en vis skepsis og tilbageholdenhed overfor sådanne konstruktioner. Der er imidlertid ingen grund til en sådan skepsis, da Erhvervs- og Selskabsstyrelsen klart har givet udtryk for, at det er muligt at danne byggemodnings- og byomdannelsesselskaber indenfor Lov 384.

Case: Sluseholmen – byggemodning via selskabsdannelse



Teglværkshavnen under omdannelse
Foto: Frederikke Friderichsen

Som den eneste kommune i landet oprettede Københavns Kommune i 2003 et byggemodningsselskab for at igangsætte byudviklingen af Sluseholmen. Dette skete i samarbejde med Københavns Havn. Ønsket var at udvikle 135.000 etagemeter, overvejende boliger, på Sluseholmen, efter en ambitiøs plan af den hollandske arkitekt Sjoerd.

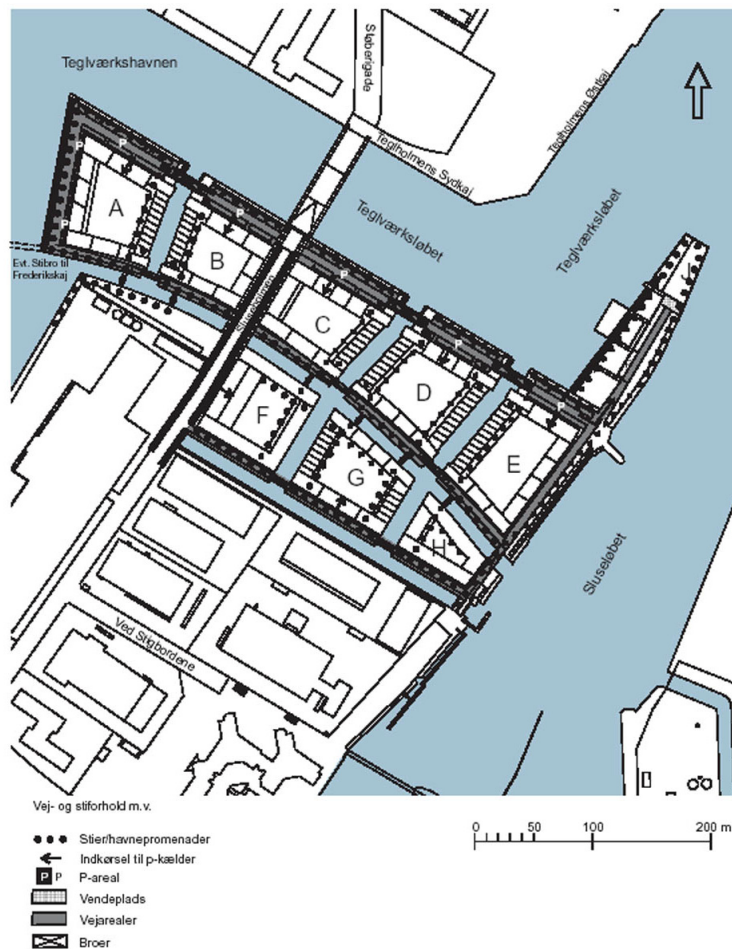
Sluseholmen er beliggende i den sydligste del af Københavns Sydhavn og har omfattet erhvervsområder med traditionelle havneaktiviteter og industri. I 1990'erne er en stor del af de arealer, der ligger tættest ved Sjællandsbroen blevet benyttet til nye domiciler for IT- og kommunikationsvirksomheder. Udviklingen af ca. 1000 boliger på Sluseholmen er første etape af et stort by- og boligudviklings projekt for Sydhavnen, hvor i alt ca. 5.000 boliger i løbet af en årrække skal opføres som en kanalby efter hollandsk model.

Sluseholmen har en solitær beliggenhed i forhold til de aktiviteter der omgiver området, og som overvejende er store erhvervsvirksomheder og lediggjorte erhvervsarealer. Bystrukturelt ligger Sydhavnen i dag relativt afskåret fra øvrige bykvarterer. Som led i omdannelsen anlægges gennemgående veje, broer, skole og daginstitutioner. Da planlægningen af Sluseholmen og den øvrige del af Sydhavnen startede i 2001, fremstod

Som den eneste kommune i landet oprettede Københavns Kommune i 2003 et byggemodningsselskab for at igangsætte byudviklingen af Sluseholmen. Dette skete i samarbejde med Københavns Havn. Ønsket var at udvikle 135.000 etagemeter, overvejende boliger, på Sluseholmen, efter en ambitiøs plan af den hollandske arkitekt Sjoerd.

Sluseholmen er beliggende i den sydligste del af Københavns Sydhavn og har omfattet erhvervsområder med traditionelle havneaktiviteter og industri. I 1990'erne er en stor del af de arealer, der ligger tættest ved Sjællandsbroen blevet benyttet til nye domiciler for IT- og kommunikationsvirksomheder. Udviklingen af ca. 1000 boliger på Sluseholmen er første etape af et stort by- og boligudviklings projekt for Sydhavnen, hvor i alt ca. 5.000 boliger i løbet af en årrække skal opføres som en kanalby efter hollandsk model.

Sluseholmen har en solitær beliggenhed i forhold til de aktiviteter der omgiver området, og som overvejende er store erhvervsvirksomheder og lediggjorte erhvervsarealer.



Lokalplan nr. 310-1&2. Teglværkshavnen

Bystrukturelt ligger Sydhavnen i dag relativt afskåret fra øvrige bykvarterer. Som led i omdannelsen anlægges gennemgående veje, broer, skole og daginstitutioner. Da planlægningen af Sluseholmen og den øvrige del af Sydhavnen startede i 2001, fremstod projektet blandt grundejere og developere som ambitiøst og urealistisk. Boligbyggeriet var begrænset i Københavns Kommune og Sydhavnen fremstod langt fra som et attraktivt sted at placere sine investeringer.

Københavns Kommune og Københavns Havn oprettede derfor et byggemodningsselskab for Sluseholmen, der var udset til at være den første etape af omdannelsen af hele Sydhavnen til et boligområde. Hovedformålet med kommunens engagement i selskabet har været at omdannelsen af Sydhavnen til et boligområde overhovedet kom i gang. Selskabet blev oprettet som et kommanditaktieselskab med hjemmel i kommunalfuldmagten, og altså ikke efter lov 384 om kommunernes deltagelse i erhvervsdrivende selskaber. Københavns Kommune og Københavns Havn indskød hver 10 mio. kr. i selskabet og stillede herudover tilsammen 80 mio. kr. til rådighed som ansvarlig lånekapital.

Midlerne blev anvendt til erhvervelse af arealerne på Sluseholmen. Herefter kunne grundene sælges til investorer og developere, idet der i salgsaftalen indgik byrdefordeling m.m. i forhold til byggemodning. Parallelt med ovennævnte proces blev udviklet et byarkitektonisk koncept for en kanalbyen, hvor konceptet ligger til grund for salgsaftalen.

Selskabet kunne oprettes indenfor kommunalfuldmagten, da opkøb af jord skete med henblik på en konkret omdannelse og ikke i spekulationsøjemed. Forskellen mellem opkøbet af arealerne og det senere salg skulle finansiere byggemodning, og selskabet

havde dermed en økonomisk risiko eller en mulighed for gevinst. Udgangspunktet er at selskabets ejere (Københavns Kommune og Københavns Havn) opnår en normal forrentning af den indskudte kapital. Når selskabet likvideres, tilbageføres kapitalen til ejerne.

Markedet for opførsel af boliger i København har ændret sig betydeligt siden etableringen af byggemodningsselskabet. Der er nu stor efterspørgsel efter boligjord, hvilket har fremmet mulighederne betydeligt for omdannelse af erhvervs- og havnearealer, men da selskabet blev etableret var situationen meget anderledes. De private interesser i omdannelsen af de efterfølgende etaper af Sydhavnsprojektet har vist sig så store, at et økonomisk engagement fra kommunens side ikke har været nødvendigt. Projektet på Sluseholmen har – sammen med den generelle udvikling på ejendomsmarkedet - haft den ønskede effekt, at kickstarte den videre omdannelse.

Modellen er interessant og kan være relevant i forbindelse med omdannelse af andre byområder.

Byomdannelsesselskaber oprettet ved lov

Lov om Københavns Havn blev i 1992 ændret og havnens formål blev udvidet fra at drive havnevirksomhed til også at skulle tilrettelægge og gennemføre omdannelsen af de havneområder, som ikke fortsat skal anvendes til havneformål. Københavns Havn er således et byomdannelsesselskab og er ved en lovændring i år 2000 omdannet til et statsligt aktieselskab. Ørestadsselskabet blev oprettet ved lov i 1992 som et interessentskab ejet af Københavns Kommune og staten. Byudviklingen på Vestamager forudsattes at give et finansieringsgrundlag for etablering af en metro.

Der er i dag overvejelser om at etablere ét fælles byudviklingsselskab for havnen og for Ørestad og at hente finansieringsbidrag fra omdannelsen af havnearealerne til anlæggelse af en metroci-tyring.

Freja Ejendomme A/S har som hovedformål at erhverve faste ejendomme fra den danske stat og selskaber, hvor staten er medejer, med henblik på videresalg. Staten er eneaktionær.

I forhold til denne undersøgelse er det fortsat et åbent spørgsmål, hvilke muligheder selskabsdannelser rummer i forhold til de ønsker, kommuner har i forbindelse med igangsættelse og gennemførelse af omdannelser. Det er også ganske klart, at Lov 384 ikke er udformet med henblik på omdannelse af byområder, så der mangler måske et lovgrundlag for selskabsdannelser i forbindelse med byudvikling.

Flere kommuner overvejer selskabsdannelser i forbindelse med byudvikling, og som nævnt er der en enkelt, der har gjort det. Det drejer sig i alle tilfælde om omdannelser, hvor det er byggemodningen, der er barrieren for omdannelsen. Et gennemført eksempel er som nævnt Sluseholmen i København. Selskabsdannelsen overvejes derudover i Roskilde Kommune i forbindelse med udviklingen af Unicon grunden og i Herning Kommune i forbindelse med den kommende omdannelse af Tingvej-området.

Case: Omdannelse af erhvervsområder i Københavns Vestegn

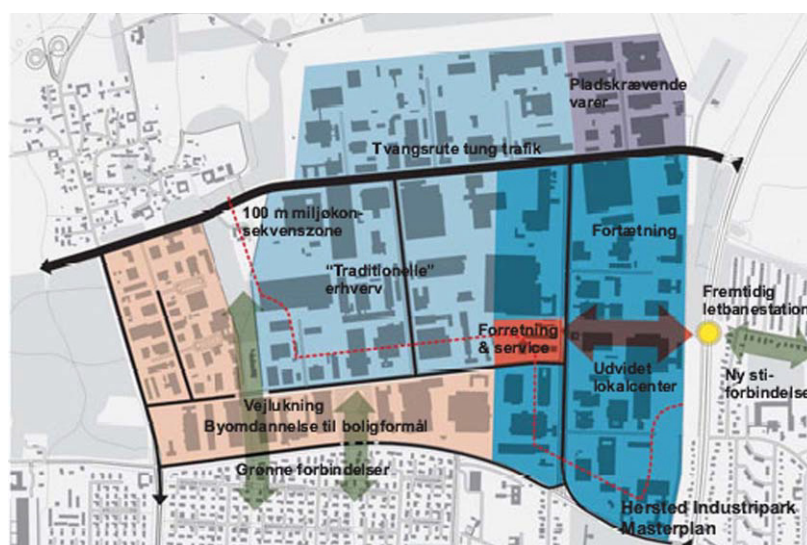
Københavns Vestegn er præget af en række erhvervsområder, der blev udbygget i anden halvdel af 1900-tallet. Områderne er stadig i store træk velfungerende, men er som andre erhvervsområder præget af omstruktureringer med udflytninger af produktionserhverv, og forskydninger i erhvervsstrukturen mod videntunge produktionserhverv og serviceerhverv samt – fortsat – håndværk og transporterhverv.

Miljøministeriet, Hovedstadens Udviklingsråd og Erhvervsknudepunktet for Hovedstadens Vestegn har i november 2005 afsluttet et dialogprojekt om "Revitalisering af Hovedstadens Vestegn".

Det konkluderes i projektet, at det er nødvendigt at udvikle en strategi for revitalisering af Vestegnens erhvervsområder for at undgå, at disse områders særlige kvaliteter sættes over styr, for at undgå miljøkonflikter, for at undgå en forslumning af områderne og for at undgå et spild af de samfundsmæssige investeringer, der er lagt i disse områder.

I projektet peges der på, at der nogle steder vil være basis for en udbygning og fortætning. Disse arealers placering og udstrækning må ses i sammenhæng med mulighederne for at udbygge den kollektive transport langs Ring 3, jævnfør det verserende forslag til en letbane langs Ring 3. Andre steder vil strategien være at fastholde arealer til håndværk og transportvirksomheder, mens der på nogle arealer vil være basis for en gradvis omdannelse til boligformål.

Der peges endvidere på, at der er behov for en modernisering af plangrundlaget for at imødekomme erhvervsudviklingen og kunne indplacere nye anvendelser. Planlovens regler om udpegnings af byomdannelsesområder gennem kommuneplanlægningen rummer værktøjer, som med hensyn til rækkefølgeplanlægning, overgangsregler for støj og oprettelse af grundejerforeninger kan medvirke til at styrke kommunernes muligheder for at gennemføre en omdannelse.



En mulig omdannelse af Hersted Industripark.
Model udarbejdet af Hasløv & Kjærsgaard I/S

Kommune- og lokalplanlægningen vil næppe være tilstrækkelig til at sikre den nødvendige omdannelse, fornyelse og revitalisering. Omdannelsen af 60'ernes store produktionshaller, udvikling og rokering af virksomheder med henblik på at få en miljømæssigt mere hensigtsmæssig zoner, fornyelse af ældre bebyggelse, udvikling af infrastruktur m.v. peger på en særlig udviklingsindsats, der kan sammenlignes med byfornyelsen af ældre byområder og tidligere havneområder.

Der peges i projektet på behovet for at udvikle nye samarbejder mellem offentlige og private aktører og mellem kommunerne. Der kan således være brug for etablering af udviklingsselskaber, der sammen med kommuner og virksomheder kan gennemføre den ønskede udvikling og omdannelse.

Med hensyn til kommunernes overvejelser om etablering af et udviklingsselskab, rummer Erhvervs- og Selskabsstyrelsens Lov 384 muligheder for, at flere kommuner tilsammen opretter et byomdannelsesselskab, og de må i et sådant samarbejde gerne råde over aktiemajoriteten i selskabet. Et sådant selskab ville kunne bidrage til at afprøve nogle omdannelsesprocesser i udvalgte områder.

Der peges også på behovet for et kommunalt samarbejde med henblik på at fastlægge de punkter, hvor der vil kunne placeres standsningssteder ved en kommende letbane og hermed etablere mulighed for fortætning. Planlægningen af disse områder vil ofte gå på tværs af kommunegrænser. Der er p.t. indledt et samarbejde mellem Brøndby og Glostrup kommuner om videreudvikling af erhvervsområder langs Ring 3 syd for Glostrup station.

3.4 Erfaringer med andre metoder

Hvis kommunerne ønsker en mere aktiv rolle i omdannelsesprocessen, er en aktiv jordpolitik et af midlerne. I Danmark er der en lang tradition for, at kommunerne køber landbrugsjord med henblik på fremtidig byudvikling, og at kommunerne byggemodner arealerne og sælger dem med omkostningerne indregnet.

I en byomdannelsessammenhæng har mange kommuner mulighed for – uden udbud – at købe nedlagte havnearealer fra kommunale selvstyrehavne. Kommunerne griber det forskelligt an. Nogle investerer i infrastruktur og sælger byggefeltene efter udbud, mens kajarealer og andre fælles-arealer beholdes som kommunal ejendom. Disse kommuner forventer, at kommunale merudgifter opvejes af et øget kommunalt beskatningsprovenu.

Andre kommuner sælger hele arealet, men sikrer gennem planbestemmelser, at der er offentlig adgang langs kajerne. Der ses også eksempler på, at en kommune undlader at opkøbe havnearealer, men sikrer sig indflydelse gennem lokalplanbestemmelser samt indflydelse på de kommunale selvstyrehavnes salgskontrakter.

Hvor der er tale om privatejede arealer, er kommunens muligheder for at have en aktiv rolle vanskeligere. I nogle tilfælde vil kommunerne have mulighed for at opkøbe arealer, mens dette er vanskeligere i andre tilfælde – f.eks. hvor der er tale om mange ejere. Der er efter planloven mulighed for at ekspropriere til gennemførelse af en lokalplan, men det er undtagelsen, at en kommune udnytter denne mulighed.

Det fastlægges gennem bestemmelser i kommuneplanen, hvad et byomdannelsesområde skal anvendes til. Bestemmelserne i kommuneplanens rammedel fastlægger den fremtidige anvendelse, etageantallet og den fremtidige bebyggelsestæthed.

Disse bestemmelser – suppleret med andre – fungerer som retningslinier for, hvad en investor kan forvente at bygge på en ejendom, men omvendt også for, hvad de omgivende ejere og lejere kan forvente at se realiseret på ejendomme, hvor der gennemføres byomdannelse. Kommuneplanen med dens rammedelsbestemmelser er således for developeren en nøgle, som giver oplysning om ejendommens fremtidige værdi, mens den for nabolagets borgere og virksomheder er et dokument, som giver mulighed for at forudse og forholde sig til kvarterets fremtidige udvikling. Der er her et retssikkerhedsaspekt, som er en del af planlovens arvesølv.

Kommunerne har flere virkemidler end kommuneplanen og jordpolitikken, f.eks. byfornyelseslovens muligheder for områdefornyelse og istandsættelse af boligejendomme, mulighederne for opførelse af nyt alment boligbyggeri, mulighederne for at placere kulturinstitutioner, idrætsfaciliteter og andre fællesanlæg i området samt mulighederne for at renovere offentlige pladser, veje og promenader.

Der eksisterer en stor spredning mellem kommuner, som primært optræder som planmyndighed til kommuner, som anvender jordpolitik og videre til kommuner, som kombinerer en aktiv jordpolitik med andre bypolitiske virkemidler.

Det synes at være en god strategi at arbejde bredt, således at den synergi, der opstår i et område gennem igangsættelse af flere parallelle tiltag udnyttes.

Det synes også at være en god strategi at prioritere kommunens engagement inden for den enkelte by afhængig af, hvilken placering og betydning det enkelte område har for byens udvikling og image, og således at kommunen i forhold til mindre strategisk beliggende arealer alene eller i overvejende grad har rollen som planmyndighed.

Case: Nyborg – omdannelse af en kommunal havn med vægt på boliger

Den kommunale Nyborg Havn er flyttet fra den gamle inderhavn tæt på bykernen og anvender nu havnearealerne på Lindholm i nærheden af Kommunekemi. Der er en byomdannelse i gang på de tidligere kommunale havnearealer, og der er nu også kommet gang i omdannelsen af de statsejede jernbane- og færgearealer. I alt kan der på havnearealerne bygges 1.000 nye boliger plus liberalt erhverv og kultur.

Tidligere blev der bygget omkring 35 boliger om året i Nyborg Kommune, men dette tal er i dag forøget drastisk. De sidste 3½ år er der indgået aftale om opførelse af godt 500 boliger i alt. En stor del af dette byggeri ligger på havnearealerne.

Indflytterne på havnearealerne fordeler sig med en tredjedel fra kommunen, en tredjedel fra Fyn og en tredjedel fra resten af landet. Der er en tendens til en stigende andel fra Hovedstadsområdet. Der er meget store befordringsfradrag ved pendling til København, og det koster efter skattefradrag 23 kr. pr. dag. Der er typisk tale om aldersgruppen 50



4-5 etagers boligbyggeri på den ydre del af havnearealerne

år og opefter, og husstande med pæne indtægter, hvor børnene er flyttet hjemmefra. Flyttekæden er med til at frigøre parcelhuse, som er egnet til børnefamilier andre steder i kommunen. Ejerlejligheder på havnen ligger i prislejet 1,6 – 4,5 mio. kr.

Kommunen har købt havnearealerne af Nyborg Havn. Kommunen videresælger byggefeltene til investorer og developere, men beholder selv veje, promenader og kajarealer og står for den fremtidige vedligeholdelse. Når man ser på det samlede areal helt ud til kajkanten, ligger bebyggelsesprocenten på ca. 60. Den inderste del af bebyggelsen har en bygningshøjde, som svarer til bygningshøjderne i det gamle Nyborg, mens de ydre dele er noget højere. Arealerne er i gennemsnit solgt til 1.480 kr./m² byggeret og på det seneste til ca. 2.300 kr./m² byggeret. De sidste byggeretter er solgt ved årsskiftet 2005/2006.

Nyborg Kommune har solgt byggeretter for godt 41 mio. kr., og omkostningerne ved byggemodning af arealet forventes at blive ca. 47 mio. kr. Heraf er der dog brugt ca. 18. mio. kr. på renovering af kajanlæg – en udgift der lige så godt kunne have været afholdt



Nyt boligbyggeri på den inderste del af havnearealerne

af Nyborg Lystbådehavn. Det oprindelige grundkøb fra Nyborg Havn (25 mio. kr.) bliver således ikke dækket, men det er beregnet, at kommunens netto skatteprovenu af en fuldt udbygget Vesterhavn med knap 300 boliger vil blive 20 mio. kr./år.

Kommunen styrer gennem detaljerede kommuneplanbestemmelser suppleret af projekt-lokalplaner. Projektet er sat i gang før ændringen af planloven, og der er ikke udpeget byomdannelsesområder i kommuneplanen. Grundejerforeninger, der dannes i området, er udelukkende et samtaleforum i forhold til kommunen. Der er heller ikke tale om, at der indgås supplerende økonomiske aftaler med bygherrerne.

De arealer, som skal sælges, sættes i udbud på baggrund af plangrundlaget samt en række supplerende kriterier, f.eks. vedrørende byggeriets arkitektur, kvalitet, friarealløsning, P-løsning og pris. I de fleste byggerier har der været mulighed at etablere liberalt erhverv, café eller restaurant i stueplan, men efterspørgslen/afsætningen af boliger har været for stor. Ved det seneste udbud har man derfor medtaget stueetagens anvendelse som en del af vurderingskriteriet, idet kommunen ønsker en café eller restaurant i området, og det er nu lykkedes.

Det er et mål for kommunen at opnå blandede ejerformer, og der er i området både ejerboliger, andelsboliger og udlejningsboliger.

4. Kommunernes muligheder i dag.

Danske kommuner har igennem virkemidlerne i plan- og reguleringssystemet mulighed for noget nær at forhindre enhver (politisk) uønsket udvikling i f.m. byggesags- og udstykningssagsbehandlingen. Dels i kraft af kommuneplanlægningens rækkefølge- og rammebestemmelser og den bindende lokalplanlægning, dels i kraft af forbudsmulighederne i planlovens §§ 12 og 14, og endelig fordi der stort set er fri adgang for kommunerne til erstatningsfrit at ændre og "fortryde" hidtil tilvejebragt planlægning, jf. planlovens § 22.

Derimod har de – når der ses bort fra ekspropriationshjemlerne, f.eks. i planlovens § 47 – forholdsvis få muligheder for at fremme en (politisk) ønsket udvikling, herunder aktivt fremme byomdannelse "når, hvor og på en måde" det måtte være ønskeligt. Grunden er, at byomdannelse – såvel som al anden udvikling i det fysiske miljø – som hovedregel forudsættes gennemført ved pri-vat initiativ af grundejere, bygherrer, mv. Den kommunale planlægning og offentlige regulering i øvrigt skal i denne forbindelse snarere regnes som en ramme og processuel forudsætning for privates realisering af byomdannelsen, end et egentligt virkemiddel.

Dog indebærer a) *kommunalfuldmagten* visse muligheder for aktivt at fremme en bestemt udvikling. Ligeledes rummer det forhold, at de kommunale planmyndigheder kan forhindre noget nær enhver (politisk) uønsket udvikling i f. m. byggesags- og udstykningssagsbehandlingen muligheden for at bringe sig i en forhandlingssituation gennem b) "*afslagstrusler*".

De ovennævnte muligheder knytter sig i realiteten til kommunernes "dobbeltrolle" som dels forvaltningsmyndighed, dels fællesskabsmyndighed.

Kommunen råder som *forvaltningsmyndighed* over en række "juridiske" virkemidler, fx:

- Kommuneplan og lokalplan ("byggeret"),
- Tilladelser og dispensationer,
- Anvendelse af lovgivningens retsregler i øvrigt (f.eks. planlovens § 14-forbud og miljøbeskyttelseslovens påbudsmuligheder),
- Ekspropriation til virkeliggørelse af lokalplan eller til byudviklingsformål på baggrund af en kommuneplan, jf. PL § 47.

Samtidig råder kommunen som *fællesskabsmyndighed* over en række – populært sagt - økonomiske² virkemidler, f.eks.:

- Grundkøb på det fri marked,
- Grundsalg på det fri marked,
- Indgåelse af aftaler før videresalg af kommunal jord (herunder indføjelse af klausuler i skøde ved salg, eller lysning af servitutter),
- Offentlige investeringer i teknisk infrastruktur,
- Offentlige investeringer i byggemodning og udstykning,
- Offentlige investeringer i social infrastrukturens.

² Når de benævnes "økonomiske" virkemidler, er det i virkeligheden i mangel på en bedre begrebssætning, men de indebærer en større eller mindre grad af økonomisk engagement eller implikationer for kommunen og/eller de involverede private aktører.

Som fællesskabsmyndighed kan en kommune agere som udviklingsaktør³, og ved hjælp af de økonomiske virkemidler kan den varetage ovennævnte række af ulovbestemte opgaver, som rummer påvirkningsmuligheder over for private virksomheder, bygherrer, grundejerforeninger o.l. med henblik på at få disse til at "trække på samme hammel" som kommunens udviklingsstrategi i f.eks. et byomdannelsesområde. Navnlig er der mulighed for, at kommunale grundkøb og -salg kan løse op for de barrierer, der måtte ligge i ejendomsstrukturen (på samme måde som denne mulighed allerede foreligger som følge af ekspropriationshjemlen i planlovens § 47).

Kommunens dobbeltrolle som både forvaltningsmyndighed og fællesskabsmyndighed (hvor den har rådighed over både de juridiske og økonomiske virkemidler) rummer efter omstændighederne et vist potentiale for at agere strategisk i byomdannessammenhæng.

4.1 Kommunalfuldmagten

En kommunes påvirkningsmuligheder overfor private virksomheder, bygherrer, grundejerforeninger o.l. igennem de økonomiske virkemidler såvel bygger på som afgrænses af kommunalfuldmagten.

"Med kommunalfuldmagten udtrykkes, at kommunalbestyrelsen, såfremt krav om lovhjemmel ikke følger af legalitetsprincippet, har bemyndigelse til på egen hånd at stille ydelser til rådighed for borgerne med de begrænsninger, der følger af de almindelige retsgrundsætninger" [Garde og Mathiassen 1991, s. 27].

Bemyndigelsen følger navnlig af tre forhold:

- Det kommunale selvstyre (under statens tilsyn), jf. Grundlovens § 82,
- Den kommunale skatteudskrivningsret, og
- Traditionen (for at stille forskellige ydelser til rådighed for borgerne – f.eks. parker, medborgerhuse, etc.).

Omvendt er bemyndigelsen begrænset af dels legalitetsprincippet, dels en række kommunalretlige grundsætninger udviklet i praksis.

Hvad angår legalitetsprincippet kan lovgivningen (og dens forarbejder) direkte eller indirekte forhindre – eller i hvert fald besværliggøre – kommunen i at anvende sine økonomiske midler til et givet formål, f.eks.:

- Udbudsbekendtgørelsens procedurekrav om, at salg af kommunens faste ejendomme som hovedregel kun må ske efter forudgående offentligt udbud,
- Reguleringslovgivningen: Lovhjemmel til at løse f.eks. et forureningsproblem udelukker kommunen fra at betale for en forurenende virksomheds flytning⁴. Med andre ord må en kommune ikke anvende skatteborgernes penge til løsning af problemer, som forudsættes løst af lovgivningen (og ofte uden bekostning for kommunen), jf. også miljøbeskyttelseslovgivningens forureneren-betaler-princip.

³ En kommune kan sagtens indgå i et "byggemodningsselskab" eller "byomdannesselskab" sammen med andre offentlige eller private aktører – enten som et selskab oprettet efter L384/1992 (nu LBK 608/1996), eller oprettet i kraft af kommunalfuldmagten. Der er reelt ingen forskel, i alle tilfælde skal de kommunalretlige grundsætninger (se under afsnit 2) respekteres.

⁴ Jf. bl.a. Indenrigsministeriets skr. af 16. juni 1984, j.nr. 112/1500-3/84.

Hvad angår de kommunalretlige grundsætninger gælder navnlig fem:

- der indebærer et krav om at kommunens økonomiske midler anvendes med et generelt sigte (fælles behov og interesse hos kommunen som samfund); forbud mod begunstiging af enkeltpersoner/-virksomheder (favoritisme, forskelsbehandling, vilkårlighed, magtfordrejning),
- *Lokalitetsprincippet*, der afgrænser kommunens opgaver og interesseområde udadtil, dels territorielt i forhold til andre kommuner, dels til andre administrative niveauer, navnlig staten,
- *Forbud mod berigelse af kommunen*, der indebærer en formodning om, at kommuner som offentlige, almennyttige enheder - og dermed bundet af krav om at forfølge saglige (herunder ikke-finansielle) hensyn – normalt ikke må præstere ydelser, herunder købe og sælge jord, med det hovedformål at tjene penge ⁵,
- *Kravet om økonomisk forsvarlighed*, der navnlig skal sikre imod, at kommunalbestyrelsen sætter skatteborgernes penge over styr ⁶, og
- *Intensitetskriteriet*, der går på tværs, og som navnlig udtrykker en formodning om, at varetagelse af et kommunalt formål sker på bekostning af konkurrencen i den private sektor og på bekostning af andre kommuner. Dermed er en kommunaløkonomisk disposition klart forbudt, hvis den f.eks. indebærer konkurrenceforvridning i den private sektor, eller hvis den er udtryk for en "overbudspolitik", der skaber mellemkommunal konkurrence. Men generelt lægger intensitetskriteriet op til en pragmatisk afvejning mellem "almennytte" og "(almen)skade", når motiverne og konsekvenserne af en kommunaløkonomisk disposition skal vurderes.

I forbindelse med sådanne afvejninger mellem "almennytte" og "almensskade" spiller også en saglig kommunal interesse en rolle.

Særligt vægtige kommunale interesser antages at være:

- *Byplanmæssige interesser* (pga. kommunens rolle som byplanmyndighed). F.eks. er der fortilfælde for, at en kommune yder støtte til en retsbygnings facade (trods lokalitetsprincippet),
- *Miljømæssige interesser* (pga. kommunens rolle som miljømyndighed). Fx er det muligt, at anvende kommunale ydelser til løsning af miljøproblemer, der ikke er lovhjemmel i miljølovgivningen til at løse, eller som miljøbeskyttelsesloven ikke rækker til at løse i et omfang, så kommunens formål kan nås (se fx omtalen af Hald Sø i Revsbech 2005, s. 189),
- *Interesser i infrastruktur* (pga. kommunens traditionelle rolle med at forsyne borgerne med veje og anden teknisk infrastruktur). F.eks. er der fortilfælde for billigsalg af byggegrund til fragtmandscentral – trods almennytte- og intensitetskriteriet.

Varetagelse af en saglig kommunal interesse kan endvidere begrunde, at en kommune sælger fast ejendom til en tilbudsgiver, der ikke har afgivet det højeste købstilbud i en offentlig udbudsrunde, jf. udbudsbekendtgørelsens (bkg. 472/1991) § 6, stk. 2.

⁵ Det skal dog bemærkes, at der i den juridiske litteratur er en vis uenighed om betydningen af denne grundsætning. Så vidt ses er der i lovgivningen ingen retsmidler mod fx kommunal grundspekulation o.l.

⁶ Kravet er nok mest et politisk anliggende mellem byråd og vælgere, men i yderste konsekvens kan kommunalbestyrelsesmedlemmer stilles overfor et personligt erstatningsansvar, jf. kommunalstyrelseslovens § 61, stk. 3 og 4.

Parallelt hertil kan en saglig kommunal interesse under visse omstændigheder begrunde:

- Kommunalt grundkøb på det fri marked (og måske i helt særlige tilfælde købe til en pris, der afviger fra markedsprisen), f.eks. for at løse et miljø- eller byplanproblem én gang for alle,
- Kommunalt grundsalg/videresalg på det fri marked (og måske i helt særlige tilfælde til en pris, der afviger fra markedsprisen) for at formå en bestemt ejer til at flytte sin virksomhed og således løse et miljø- eller byplanproblem én gang for alle.

For at afklare, hvorvidt det er lovligt for en kommune at opkøbe og videresælge jord – evt. til en pris, der afviger fra markedsprisen – må vurderingen anlægges i to tempi:

(1) I hvilket omfang er det overhovedet lovligt for en kommune at agere på ejendomsmarkedet?

Som udgangspunkt er det ikke en lovlig kommunal opgave at drive handel med fast ejendom, hvis formålet er at opnå fortjeneste ved videresalg. Handel med fast ejendom skal, for at være lovlig, være motiveret af lovlige formål såsom sikring af tilstrækkeligt udbud af byggemodnede arealer til bolig og erhverv (planhensyn); tilvejebringelse af boliger for personer med særlige boligbehov, f.eks. ældreboliger (planhensyn); ejendomskøb til sikring af trafiksikkerhedshensyn/oversigtsforhold i f. m. vejkruds (infrastrukturhensyn) m.fl. I alle tilfælde er der gennem ejendomstransaktionen tale om varettagelse af hensyn, der ligger parallelt til kommunernes lovbundne opgaver, hvilket kan antages som et generelt krav, der skal opfyldes, hvis en kommunes ejendomstransaktion skal kunne bedømmes som lovlig.

Analogt hertil vil det være lovligt for en kommune at opkøbe jord i fri handel, hvis jordkøbet kunne gennemføres ved ekspropriation, dvs. hvis ekspropriationsbetingelserne er opfyldt. Der kan derfor være god grund at fokusere på ekspropriationsbetingelserne, når lovligheden af en kommunes ejendomstransaktion skal bedømmes. Se endvidere herom i afsnit 4.b.

(2) I hvilket omfang er det overhovedet muligt for en kommune at købe og sælge fast ejendom til priser, der afviger fra markedsprisen?

Som hovedregel gælder et krav om, at en kommune køber og navnlig sælger fast ejendom til markedspris, dvs. den højest opnåelige pris, der kan opnås i handel ogandel. Dette gælder uanset om grundsalg sker med eller uden offentligt udbud⁷. Baggrunden er, at kommunerne skal handle økonomisk forsvarligt med skatteborgernes penge og undgå tab, samt at de ikke uden lovhjemmel må yde tilskud til enkeltpersoner eller -virksomheder. Selvom markedsprisen er lavere end kostprisen – f.eks. som følge af faldende ejendomspriser – vil det ikke være ulovligt, at kommunen sælger til markedsprisen uanset det medfører tab.

Som nævnt kan en kommune sælge fast ejendom til en tilbudsgiver, der ikke har afgivet det højeste købstilbud i en offentlig udbudsrunde, hvis kommunen får varetaget en kommunal interesse i og med transaktionen, jf. udbudsbekendtgørelsens (bkg. 472/1991) § 6, stk. 2. Den kommunale interesse kan f.eks. være begrundet i, at kommunalbestyrelsen ønsker, at der gennemføres et bestemt byggeri på en bestemt ejendom. Hvis salg således sker til under markedspris, vil kommunen være forpligtet til at sikre, at den kommunale interesse bliver varetaget, f.eks. ved lysning af servitut eller indføjelse af klausul i skøde ved salg, som forpligter køber til at opføre et bestemt byggeri eller til en bestemt anvendelse, der afspejler den kommunale interesse.

⁷ Reglerne om offentligt udbud har netop baggrund i, at den reelle markedspris kan konstateres gennem udbud. Desuden sikrer udbudsreglerne – i det omfang en kommunes grundsalg sker til en pris under markedsprisen – at der er åbenhed og offentlighed omkring transaktionen, så det kan konstateres, om et salg til under markedspris modsvarer af en kommunal interesse, som kommune får varetaget ved salg til anden tilbudsgiver end den højstbydende.

Salgsaftalen kan evt. tilføjes et krav om tilbageskødning af jorden, såfremt aftalen (dvs. servitutten eller klausulen) ikke overholdes. Uden en sådan tilføjelse er der risiko for, at den kommunale interesse – og dermed de hensyn, der har begrundet en lavere pris – ikke tilgodeses. Endelig er der mulighed for at udbygge en aftale med en bestemmelse om, at eventuel fortjeneste ved videresalg skal tilfalde kommunen. Et sådant krav er ikke i strid med den kommunalretlige grundsætning om ”forbud mod berigelse af kommunen”. For formålet med bestemmelsen er ikke profit, men snarere ”økonomisk forsvarlighed”, dvs. sikring mod at kommunens værdier ikke forspildes ⁸.

Dette sidste eksempel skal – ud over det konkrete forhold – illustrere den generelle pointe, at lovligheden af kommunernes økonomiske dispositioner må bedømmes pragmatisk. Ikke kun i f.t. de enkelte grundsætninger og hensyn hver for sig, men også tilsammen, hvor afvejningen mellem ”almennytte” og ”almenskade” bliver det centrale. Er der med andre ord en klar overvægt af ”almennytte” og tungtvejende kommunale interesser i den konkrete disposition, er der gode holdepunkter for at antage, at den er lovlig.

Et konkret eksempel omhandlende det ovennævnte forhold kan ses i den såkaldte ”Vojens-sag”⁹, hvor Indenrigsministeriet som udgangspunkt indrømmer kommunen en ret til at vurdere, om prisen for at fremme sin overordnede planlægning kan anses for rimelig. Konkret var der tale om en række transaktioner mellem kommunen og en privat virksomhedsejer, som for kommunens vedkommende var motiveret af et ønske om at få realiseret kommunens overordnede planlægning. Men på baggrund af en indstilling fra fire medlemmer fra det regionale tilsynsråd, som fandt aftalen for gunstig for den private part, fandt Indenrigsministeriet aftalen ulovlig.

Uanset den statuerede ulovlighed bekræfter sagen, at afvejningen mellem ”almennytte” og ”almenskade” (her: for megen og direkte støtte til en bestemt privat virksomhed) er det centrale.

Men ”kommunal interesse” er – som det også antydes - langt fra et ”sesam” eller et carte blanche: *”... kommunal interesse i, at kommunen udvikler sig på en bestemt måde, kan normalt ikke begrundes, at et jordareal sælges under markedspris. At et jordareal i en lokalplan er udlagt til et bestemt formål, ændrer intet herved”*.¹⁰ Salg til under markedspris forudsætter, at kommunen kan godtgøre, at det kommunale fællesskab får varetaget en kommunal interesse, som har en værdi, der er nogenlunde ækvivalent til den besparelse, en virksomhed opnår ved transaktionen.

4.2 Ekspropriation

Planlovens § 47 giver kommunalbestyrelsen beføjelser til at ekspropriere fast ejendom der tilhører private, eller private rettigheder over fast ejendom, når (1) ekspropriationen vil være af væsentlig betydning for at sikre gennemførelsen af en *byudvikling*¹¹ i overensstemmelse med kommuneplanen, og når (2) ekspropriationen vil være af væsentlig betydning for virkeliggørelsen af en lokalplan. Ved ekspropriation til erhvervelse af ejendomsret bortfalder alle rettigheder over det eksproprierede, medmindre andet bestemmes i det enkelte tilfælde.

Det skal bemærkes, at ekspropriationsadgangen efter planlovens § 47 ikke kun er begrænset til offentlige formål; også til private formål kan der eksproprieres (se dog note 13 nedenfor).

⁸ For en uddybning kan henvises til Revsbech 2005, afsnit 11.7.

⁹ Indenrigsministeriets skrivelse af 11. november 1977, 4. k. kt. j.nr. 1977/1233/1.

¹⁰ Indenrigsministeriets skrivelse af 20. maj 1987, 2. k.kt. j.nr. 1987/112/1100-5.

¹¹ Byudvikling – ikke byomdannelse! At planlovens § 47 ikke hjemler mulighed for at ekspropriere til byomdannelsesformål på baggrund af kommuneplanen, har imidlertid ikke den store praktiske betydning. Byomdannelse forudsætter normalt lokalplanlægning, og da vil hjemlen til at ekspropriere til virkeliggørelse af en lokalplan kunne anvendes – forudsat at det ekspropriationsretlige nødvendighedskrav (se nedenfor) er opfyldt.

I teori og praksis er det antaget at selve ekspropriationens lovlighed helt overordnet forudsætter, at ekspropriationsgrundlaget (kommune- hhv. lokalplanen) såvel som ekspropriationsbeslutningen kan begrundes i (planlægningsmæssigt) saglige hensyn efter lovens formål, samt i øvrigt respekterer de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger (navnlig proportionalitetsprincippet). Endvidere forudsættes, at ekspropriationsgrundlaget i videre forstand er lovligt: Reguleringen i lokalplanen skal have hjemmel i planlovens § 15, stk. 2; lokalplanens bestemmelser skal være klare og præcise; lokalplanen skal være endeligt vedtaget og offentlig bekendtgjort; og eventuelle tilladelser eller dispensationer efter anden lovgivning, der er nødvendige for at realisere ekspropriationsformålet, skal være indhentet i bindende form.

Selve ekspropriationsindgrebet skal være "af væsentlig betydning"¹² jf. planlovens § 47, stk. 1, dvs. opfylde det almindelige ekspropriationsretlige nødvendighedskrav som består af flere elementer: Helt overordnet gælder proportionalitetsprincippet, hvorfor tvangsmæssig afståelse af jord kun kan komme på tale, når de samfundsmæssige (kollektive) hensyn er af sådan vægt, at de klart må tilsidesætte individuelle grundejerinteresser. Dette medfører, at ekspropriation undergives en grundlæggende rimelighedsvurdering - se f.eks. Naturklagenævnet Orienterer nr. 214/2000 om ekspropriation der ikke havde overvægt af samfundsmæssige hensyn.

Af proportionalitetsprincippet følger endvidere, at der ikke kan eksproprieres, hvis det der tilsigtes med ekspropriationen, kan gennemføres på en for grundejeren mindre indgribende måde¹³. F.eks. kan den fulde ejendomsret over et areal ikke eksproprieres, hvis en rådighedsindskrænkning – f.eks. servitut - kan opfylde ekspropriationsformålet. Endvidere kan ekspropriationen ikke omfatte et større areal, end hvad der er nødvendigt for at realisere ekspropriationsformålet. Endelig skal ekspropriationen være tidsmæssig aktuel.

Kravet til aktualitet er dog mere lempeligt, når det drejer sig om ekspropriation til byudviklingsformål på baggrund af kommuneplanen, da *"det som regel ikke vil være muligt for kommunalbestyrelsen på det tidlige tidspunkt, hvor en ekspropriation [...] skal kunne foretages, at udtale sig sikkert om, til hvilket konkret byformål det pågældende areal kan anvendes. Det er da også uden betydning for en vurdering af den konkrete ekspropriations lovlighed eller hensigtsmæssighed, om arealet til sin tid skal anvendes til boligbebyggelse, til industribyggeri eller anden erhvervsbebyggelse, eller til et andet byformål, herunder et offentligt formål i forbindelse med områdets overgang til bymæssig anvendelse"*, jf. NKO nr. 271/2003¹⁴. Således er det ekspropriationsretlige nødvendighedskrav lempeligere, når der gennemføres strategiske arealerhvervelser ved ekspropriation på baggrund af en kommuneplan, sammenlignet med ekspropriation til virkeliggørelse af en lokalplan.

Udover det konkrete – at en kommune har mulighed for tvangsmæssigt at erhverve jord med henblik på egen bygge- og anlægsvirksomhed såvel som med henblik på videresalg, såfremt ekspropriationsbetingelserne er opfyldt – har ekspropriationsbetingelserne også analog betydning, i

¹² "Af væsentlig betydning" er analogt til Grundlovens § 73, der siger at der kun kan eksproprieres "når almenvellet kræver det".

¹³ Men en grundejers påstand om at ekspropriationsformålet lige så godt eller bedre kunne ligge på et andet areal, hvorved i hvert fald den pågældende grundejer selv "ville slippe fri" af ekspropriation, tillægges normalt ikke betydning. Kompetencen til at afveje lokaliseringsspørgsmålet tilkommer som udgangspunkt lokalplanmyndigheden, og peger lokalplanmyndigheden – efter at have overvejet lokaliseringalternativer - på én bestemt lokalisering, anses lokaliseringsovervejelserne for afsluttet i og med planens vedtagelse. Se f.eks. KFE 1999.254 om ekspropriation til realisering af et butikscenter.

¹⁴ Derudover er det antaget, at ekspropriation til private formål er udelukket, hvis ejeren selv kan og vil realisere formålet; men ved ekspropriation til offentlige formål har denne del af nødvendighedskravet ingen praktisk betydning. For en uddybning henvises til Boeck "Lov om planlægning" 2002, s. 356ff med referencer til en række kendelser og afgørelser.

f. m. kommunale jordkøb og –salg efter kommunalfuldmagten. For da der, jf. ovenfor, er relativt snævre grænser for kommunernes muligheder for at begive sig ud i køb og salg af fast ejendom, med mindre det er motiveret i hensyn, der ligger parallelt til kommunernes lovbundne opgaver (især miljø-, infrastruktur- og byplanmæssige hensyn), kan det være en operationel fremgangsmåde for kommunerne at tage bestik af ekspropriationsbetingelserne. Så er kommunen i hvert fald på den sikre side. For er ekspropriationsbetingelserne opfyldt – og ville kommunen dermed kunne ekspropriere – er der sikre holdepunkter for at antage, at ejendomstransaktioner foretaget i fri handel også vil være lovlige efter kommunalfuldmagtsreglerne. Men det er dog langt fra et krav, at ekspropriationsbetingelserne skal være opfyldt, for at en kommune kan købe fast ejendom i fri handel. Det er tilstrækkeligt, at den kan godtgøre, at hovedmotivet har været båret af miljø-, infrastruktur- eller byplanmæssige hensyn.

4.3 "Afslagstrusler"

Kommunernes muligheder for "afslagstrusler" fremgår direkte af Vejledning om planloven fra 1996 (se tekstboksen nedenfor).

Planlovens § 12

§ 12. Kommunalbestyrelsen skal virke for kommuneplanens, på Bornholm region- og kommuneplanens gennemførelse, herunder ved udøvelse af beføjelser i medfør af lovgivningen, jf. dog §§ 19 og 40.

Stk. 2. Inden for byzoner kan kommunalbestyrelsen modsætte sig udstykning og bebyggelse, som er i strid med kommuneplanens, på Bornholm region- og kommuneplanens rækkefølgebestemmelser. Forbud kan dog ikke nedlægges, når det pågældende område er omfattet af en detaljeret byplanvedtægt eller lokalplan, der er tilvejebragt før kommuneplanen, på Bornholm region- og kommuneplanen.

Stk. 3. Inden for byzoner og sommerhusområder kan kommunalbestyrelsen modsætte sig opførelse af bebyggelse eller ændret anvendelse af bebyggelse eller ubebyggede arealer, når bebyggelsen eller anvendelsen er i strid med bestemmelser i kommuneplanens, på Bornholm region- og kommuneplanens rammedel. Forbud kan dog ikke nedlægges, når det pågældende område i kommuneplanen, på Bornholm region- og kommuneplanen, er udlagt til offentligt formål, eller når området er omfattet af en lokalplan eller en byplanvedtægt.

Særligt om Planlovens § 12, stk. 3:

Bestemmelsen finder både anvendelse i byzone- og sommerhusområder.

Bestemmelsen i lovens § 12, stk. 3, gør det muligt for kommunalbestyrelsen at forhindre kommuneplanstridige handlinger i form af bebyggelse eller ændret anvendelse af bebyggelse eller ubebyggede arealer.

Forbud kan nedlægges mod opførelse af bebyggelse m.v., der er i strid med bestemmelser i kommuneplanens rammedel.

Bestemmelsen betyder, at kommunalbestyrelsen ikke behøver at nedlægge forbud efter lovens § 14 og tilvejebringe lokalplan for at få hjemmel til at modsætte sig den kommuneplanstridige bebyggelse eller anvendelse.

Forudsætningen er imidlertid, at rammebestemmelserne i kommuneplanen er så klare og præcise, at der ikke kan være tvivl om, at den ønskede bebyggelse eller anvendelse er i strid med planens retningslinier. Hvis anvendelsesbestemmelserne er brede og ikke nærmere præciseret, kan bestemmelsen ikke anvendes. Se NKO nr. 60, 1995.

(fortsættes på næste side)

(fortsat)

I stk. 3, 2. pkt., er det bestemt, at forbudsbestemmelsen ikke kan anvendes i områder, der i kommuneplanen er udlagt til offentligt formål. Denne begrænsning er fastsat under hensyn til de særlige regler i lovens § 48 om kommunalbestyrelsens pligt til at overtage arealer, der er udlagt til offentligt formål.

Er der en lokalplan eller byplanvedtægt for området, kan forbudsbestemmelsen heller ikke anvendes.

Det følger af bestemmelsens ordlyd, at den ikke kan anvendes til forbud mod nedrivning af bebyggelse eller udstykning.

Forbud kan kun nedlægges før den omhandlede bebyggelse eller anvendelse er etableret. Se ovennævnte NKO nr. 60, 1995. Kommunalbestyrelsen vil typisk blive opmærksom på sagen i forbindelse med en ansøgning om byggetilladelse.

Hvis kommunalbestyrelsen i situationer, hvor der er mulighed for at forbyde f.eks. bebyggelse med hjemmel i lovens § 12, stk. 3, accepterer, at bebyggelsen kan opføres på visse betingelser, er det vigtigt, at ejeren bliver gjort bekendt med grundlaget for kommunens afgørelse, og at han accepterer fremgangsmåden.

Det skyldes, at hjemlen for de stillede betingelser skal være klarlagt, hvis det senere skulle blive nødvendigt at håndhæve dem, og at byggetilladelse ikke i sig selv giver hjemmel til at stille betingelserne.

Fremgangsmåden bør derfor være, at kommunen gør ejeren bekendt med, at kommunen ikke umiddelbart kan nægte ham tilladelse til byggeriet, men at der i lovens § 12, stk. 3 (og lovens § 14) er hjemmel til at nedlægge forbud. Vil ejeren herefter indgå på de vilkår, som kommunen mener at måtte stille for en fravigelse af kommuneplanen, må de aftalte vilkår pålægges ejendommen som en privat servitut, dvs. af ejeren med kommunen som påtaleberettiget og med kommunens samtykke efter lovens § 42.

I forlængelse heraf rejser sig følgende to spørgsmål:

- 1) I hvilken udstrækning en kommune lovligt kan modtage økonomiske bidrag fra – eller evt. lægge et moment af pres på – en ansøger, som fx ønsker at gennemføre en større boligudbygning, der sprænger den aktuelle kapacitet i den "sociale infrastruktur" (skoler, daginstitutioner o.l.), og som derfor afstedkommer et behov for udbygning? Kan kommunen lovligt modtage, eller – uden at forfalde til magtfordrejning – true med at nedlægge forbud efter planlovens § 12 eller § 14, med mindre ansøgeren/bygherren indvilger i at indgå en privatretlig aftale om at bekoste (evt. selv udføre) en skole- eller institutionsudvidelse? Og kan tilsvarende "forbudstrusler" lovligt anvendes, såfremt der ansøges om projekter, der afstedkommer behov for udvidelse af "teknisk infrastruktur" (veje, offentlige områder o.l.)?
- 2) Om – og i bekræftende fald i hvilken udstrækning – en kommune lovligt kan modtage eller kræve økonomiske bidrag fra grundejere/bygherrer "til gengæld" for en tilladelse til byggerier o.l. med henblik på at give kommunen andel i den samfundsskabte værdistigning og de profitmuligheder, som lokalplanlægningen og tilladelser medfører, og som normalt tilfalder grundejer/bygherre (når der bortses fra ejendomsavancebeskatning)?

Generelt skal det slås fast, at kommunerne – uanset om de optræder som forvaltningsmyndighed eller fællesskabsmyndighed – er bundet af det generelle krav til offentlige myndigheder om saglighed. Det indebærer, at de ikke kan forfølge finansielle hensyn, herunder ikke må berige sig på enkeltpersoners og -virksomheders bekostning. Allerede derfor må det (ad 2) anses for ulovligt at modtage eller kræve økonomiske bidrag fra grundejere/bygherrer "til gengæld" for en tilladelse til byggerier o.l. med henblik på at give kommunen andel i den samfundsskabte værdistigning og de profitmuligheder, som lokalplanlægningen og tilladelser medfører. Dels vil det være klart usagligt at "sælge" byggetilladelser o.l., dels vil der være tale om ulovhjemlet skatteopkrævning.

Om – og i hvilken udstrækning – kommunerne har en opkrævningsret, der rækker udover hvad der er hjemlet i lovgivningen, er uklart og omtvistet ¹⁵. Der er dog ingen tvivl om, at egentlig skatteopkrævning forudsætter lovhjemmel. Men det har længe været praksis, at kommunerne har kunnet opkræve særlige afgifter o.l. til løsning af særlige opgaver. Fx har indbetalinger til kommunale parkeringsfonde været anvendt længe før, der blev hjemmel til oprettelse af sådanne i byggeloven, og til at betinge en dispensation fra bestemmelser i lokalplaner om parkeringsarealer på egen grund af, at der sker indbetaling til en parkeringsfond, jf. planlovens § 21, stk. 2.

Men det sikreste – for kommuner, der vil holde sig inden for lovgivningen – er formentlig at lade sig nøje med at anvende de (få) lovhjemlede muligheder, der findes, og som har relevans for byomdannelsen.

Foruden de nævnte regler om parkeringsfonde, jf. planlovens § 21, stk. 2, drejer det sig fx om Lov om offentlige veje § 70, stk. 3, hvorefter der i "særlige tilfælde" kan stilles vilkår om, at ejerne af ejendomme, der skal tilsluttes offentlig vej, skal bidrage til udgifterne til ombygning af den offentlige vej (se tekstboks nedenfor). Med "særlige tilfælde" afgrænses hjemlen imidlertid (jf. lovforarbejderne) til, at der alene kan stilles sådanne vilkår i f. m. etablering af "trafikskabende virksomheder" (såsom udstillingsbygninger, supermarkeder o.l.), hvorfra et stort antal kunder skal ledes ud på offentlig vej, som derfor kræver udvidelse.

Lov om offentlige veje

"Anlæg af nye adgange til offentlig vej"

§ 70. Overkørsler og overgange og tilslutninger for veje og stier til offentlig vej må ikke etableres uden vejbestyrelsens tilladelse.

Stk. 2. Etableres der til en offentlig vej adgang som nævnt i stk. 1 i mindre afstand end 100 m - i bymæssige bebyggelser dog i mindre afstand end 50 m - fra hovedlandevej eller landevej, skal tilladelse tillige indhentes fra vejbestyrelsen for hovedlandevejen eller landevejen.

Stk. 3. Skønnes det påkrævet af vejtekniske eller færdselsmæssige grunde, kan vejbestyrelsen som betingelse for tilladelse efter stk. 1 og 2 stille krav med hensyn til den nærmere placering, udformning og anvendelse af de adgange, der er nævnt i stk. 1, herunder om adgangs bredde, om fri oversigt over hjørnearealer, om arten og omfanget af færdslen ad den pågældende adgang og om flere ejendommes benyttelse af samme adgang. Vejbestyrelsen kan ligeledes gøre tilladelsen betinget af, at den offentlige vej under hensyn til de ændrede trafikale forhold ombygges med midterrabat, kanalisering, lyssignal og lignende. Vejbestyrelsen kan kræve, at udgifterne ved de førnævnte foranstaltninger helt eller delvis afholdes af vejbestyrelsen for den vej eller sti, der tilsluttes den offentlige vej, eller for så vidt angår overkørsel eller overgang, i særlige tilfælde af vedkommende ejer eller bruger. Vejbestyrelsen kan kræve selv at forestå de i dette stykke omhandlede foranstaltninger mod godtgørelse af udgifterne herved".

Også planlovens § 15, stk. 2, nr. 11-13 hjemler visse muligheder for at pålægge grundejere/bygherrer økonomiske byrder (se tekstboks nedenfor).

¹⁵ Se fx Revsbech 2005, afsnit 3.4.

Lov om planlægning

§ 15. Stk. 2. I en lokalplan kan der optages bestemmelser om:

[..]

11) tilvejebringelse af eller tilslutning til fællesanlæg i eller uden for det af planen omfattede område som betingelse for ibrugtagning af ny bebyggelse,

12) foretagelse af afskærmningsforanstaltninger såsom anlæg af beplantningsbælte, støjvold, mur og lignende som betingelse for ibrugtagning af ny bebyggelse eller ændret anvendelse af et ubebygget areal,

13) oprettelse af grundejerforeninger for nye haveboligområder, erhvervsområder, områder for fritidsbebyggelse eller byomdannelsesområder, herunder om medlemspligt og om foreningens ret og pligt til at forestå etablering, drift og vedligeholdelse af fællesarealer og fællesanlæg,

Spørgsmålet er imidlertid, hvor langt disse muligheder rækker med hensyn til at tilpligte bygherrer og grundejerforeninger at etablere fællesanlæg; og med hensyn til at tilpligte grundejerforeninger at drive og vedligeholde fællesanlæg?

Forudsætningsvis skal det præciseres, at da en lokalplan generelt kun griber ind i fremtidige forhold – og ikke ændrer på eksisterende lovlige forhold – er der ikke mulighed for at kræve, at eksisterende grundejere i et nyt byomdannelsesområde skal være medlem af en nyoprettet grundejerforening. Dermed er grundejerforeningsbestemmelserne ikke optimale i byomdannelsesområder, der består af en blanding af nye og eksisterende grundejere, idet sidstnævnte ikke kan "tvinges med" i en ny grundejerforening – og dermed bidrage til finansiering af de fællesanlæg, som lokalplanen i givet fald pålægger grundejerforeningen at etablere og drive.

Ud over krav om tilslutningspligt til kollektiv vand-, varme- og elforsyning o.l. beliggende i eller udenfor lokalplanområdet, har kommunen mulighed for at gennemtvinge etablering af fællesanlæg indenfor lokalplanområdet. Med fællesanlæg menes – for en større eller mindre del af lokalplanområdet beboere – fælles udendørs opholdsarealer, fællesbygninger (med vaskerum, selskabslokaler, hobbyrum m.v., som sikrer fælles sociale formål), fælles parkering og andre færdselsarealer, der fungerer som private fællesveje i privatvejslovens forstand.

Der er således ikke noget til hinder for, at en kommune i et havneområde under byomdannelse kræver oprettelse af en grundejerforening, som skal forestå etablering, drift og vedligeholdelse af en privat stibro over et indre havnebassin for at få områdets infrastruktur til at hænge sammen. Det forudsættes naturligvis, at fællesanlægget er planlægningsmæssigt begrundet, samt at det respekterer almindelige proportionalitetshensyn, derved at bygherrer/grundejere ikke pålægges uforholdsmæssigt store økonomiske byrder.

Desuden omtaler lovbemærkningerne¹⁶, der ledsagede kommuneplanloven, hvori bestemmelserne blev introduceret, også eksplicit børneinstitutioner (vuggestuer og børnehaver) som fællesanlæg, der kan kræves etableret som forudsætning for meddelelse af ibrugtagningstilladelse.

Det må imidlertid anses for usikkert, hvor langt bestemmelsen rækker med hensyn til at en kommune kan kræve, at en bygherre eller grundejerforening etablerer – og driver – børneinstitutioner og andre anlæg, som kommunerne har tradition for at etablere og drive over de kommunale bud-

¹⁶ Lovforslag nr. 168, Folketinget 1973-74, fremsat d. 9. maj 1974 (§ 13, stk. 6).

getter. Helt overordnet må det bero på en proportionalitets- eller forholds-mæssighedsbetragtning, i hvilket omfang der kan kræves etableret sådanne anlæg, som kommunen normalt finansierer. Fx må det antages, at der kun kan kræves etableret vuggestue o.l., såfremt det knytter sig til en større udbygning af familieboliger, der i sig selv medfører behov for en ny daginstitution.

Generelt er det antaget, at en kommune kan dispensere fra kravet om etablering af fællesanlæg som betingelse for ibrugtagen, såfremt ansøgeren over for kommunen stiller økonomisk sikkerhed for (sin forholdsmæssige andel af) de forventede udgifter til fællesanlæggets senere etablering.

4.4 Offentligt udbud

Den kommunale styrelseslov (LBK 968/2003) § 68 samt den i medfør heraf udstedte udbudsbekendtgørelse (bkg. 472/1991) kræver, at der – med få undtagelser - skal ske offentligt udbud forud for salg af en kommunes faste ejendomme.

Der hersker i praksis en del usikkerhed omkring det forhold, om også et selskab, f.eks. byomdannelsesselskab, som kommunen deltager i med hjemmel i L384/1992 (nu LBK 608/1996), skal udbyde sine faste ejendomme. Det er holdningen i praksis, at krav om udbud er en barriere, fordi interessen og incitamentet for private entreprenør- og developervirksomheder for at indgå i en sådan selskabsdannelse er meget begrænset, såfremt entreprenør- og developervirksomheden ikke har nogenlunde sikkerhed for at kunne købe og byomdanne det område, som selskabet ejer, og som entreprenør- og developervirksomheden i samarbejde med kommunen har været med til at udvikle.

Den i praksis udbredte opfattelse, at L384-selskaber skal udbyde sine faste ejendomme, må imidlertid bero på en misforståelse. Det samme gælder, når Revsbech 2005, s. 220 siger, at selvom en kommune overfører visse af sine opgaver til et selskab, f.eks. byomdannelsesselskab, som kommunen deltager i med hjemmel i L384/1992 (nu LBK 608/1996), er kommunen (og dermed selskabet) undergivet de normale regler om udbud.

Hverken den kommunale styrelseslov eller udbudsbekendtgørelsen giver klar besked, men i Vejledning om offentligt udbud ved salg af kommunens faste ejendomme (Vejl. nr. 60/2004) anføres det, at udbudsreglerne (kun) finder anvendelse for kommunale fællesskaber, der er godkendt efter den kommunale styrelseslovs § 60. Udbudsreglerne *"gælder [...] ikke for andre selskaber eller juridiske personer i øvrigt, uanset at disse har kommunal deltagelse"*¹⁷.

At et L384-hjemlet byggemodningsselskab med kommunal deltagelse således er undtaget det generelle krav om udbud ved salg af fast ejendom, bør derfor ikke afholde en privat aktør fra at indgå i en L384-selskabsdannelse af frygt for ikke senere at kunne købe og opføre bebyggelse på den ejendom, som den private aktør i samarbejde med kommunen har udviklet og byggemodnet i L384-selskabsregi.

4.5 En udbygning af kommunernes muligheder – udbygningsaftaler i Norge

Der findes i Danmark eksempler på privatretlige aftaler mellem kommune og investor om deling af udgifter til infrastruktur. Et eksempel herpå er den planlagte stibro over havneløbet ved Fiske-torvet¹⁸.

¹⁷ Jf. Vejl. nr. 60/2004, afsnit 3.

¹⁸ Den planlagte stibro over havneløbet ved Fisketorvet har en overordnet betydning for flere bykvarterer. Der er tale om en privatretlig aftale med private bidrag til et kommunalt anlæg. Kommunen betaler 2/3 og private 1/3. De private skal ikke give driftstilskud. Konstruktionen minder om de norske udbygningsaftaler.

Der findes derimod ikke i dansk lovgivning nogen formel adgang til at anvende "udbygningsaftaler" mellem kommune og private aktører, som det har været praksis at anvende i Norge - og som nu er lovfæstet som en del af den norske plan- og byggelov, jf. Odelstingsbeslutning nr. 65 af 19. april 2005 med ikrafttræden fra 1. januar 2006 (se tekstboks nedenfor).

**Besl. O. nr. 65
(2004-2005)
Odelstingsbeslutning nr. 65
Jf. Innst. O. nr. 73 (2004-2005) og Ot.prp. nr. 22 (2004-2005)**

Kap. XI-A Utbyggingsavtaler

§ 64. Definisjon

Med utbyggingsavtale menes en avtale mellom kommunen og grunneier eller utbygger om utbygging av et område, som har sitt grunnlag i kommunens planmyndighet etter denne lov, og som gjelder gjennomføring av kommunal arealplan.

§ 64 a. Forutsetninger for bruk av utbyggingsavtaler

Utbyggingsavtaler må ha grunnlag i kommunale vedtak som angir i hvilke tilfeller utbyggingsavtale er en forutsetning for utbygging, og som synliggjør kommunens forventninger til avtalen. Kommunen skal legge til rette for medvirkning av berørte grupper og interesser.

§ 64 b. Avtalens innhold

En utbyggingsavtale kan gjelde forhold som kommunen har gitt bestemmelser om i arealdelen til kommuneplan, reguleringsplan eller bebyggelsesplan. Avtalen kan også regulere antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse, og nærmere krav til bygningers utforming der det er hensiktsmessig. Avtalen kan også regulere at kommunen eller andre skal ha fortrinnsrett til å kjøpe en andel av boligene til markedspris. Avtalen kan også gå ut på at grunneier eller utbygger skal besørge eller helt eller delvis bekoste tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak. Slike tiltak må stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang og kommunens bidrag til gjennomføringen av planen og forpliktelser etter avtalen. Kostnadene som belastes utbygger eller grunneier til tiltaket må stå i forhold til den belastning den aktuelle utbygging påfører kommunen. Avtalen kan uansett gjelde forskuttering av kommunale tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak.

I Norge kan en aftale gå ud på, at grundejer eller bygherre helt eller delvist skal bekoste tiltag, som kommunen har angivet bestemmelser for i den kommunale arealplanlægning, og som er nødvendige for gennemførelsen af planlægningen. Det kan dreje sig om både "social infrastruktur" og teknisk infrastruktur (veje, parkområder, mv.), men aftalens indhold kan også angå kommunens overdragelse af fast ejendom til grundejere/bygherrer eller samarbejde om infrastruktur.

I de norske lovforarbejder har eksempler på "social infrastruktur" været angivet som f.eks. skoler og børnehaver. Imidlertid har et flertal i det norske Storting i f. m. en høring i slutningen af 2005 klart udtrykt, at reglerne om udbygningsaftaler giver kommunerne et for stort (skønsmæssigt) spillerum, lige som Stortinget ikke ønsker at det offentlige skal kunne pålægge private udbyggere at finansiere social infrastruktur, som normalt varetages af det offentlige. Enten fordi de pågældende sociale infrastrukturtiltag er pålagt kommunerne ved lov, eller fordi det offentlige har et finansieringsansvar herfor. Med andre ord må udbygningsaftaler ikke anvendes som et virkemiddel til at

finansiere sociale infrastrukturtiltag, som kommunerne i udgangspunktet selv har et ansvar for. Stortingets flertals intention er således nu – i modsætning til det der blev udtrykt i lovforarbejderne – at bidrag til skole, børnehaver o.l. skal holdes udenfor udbygningsaftalerne¹⁹.

De infrastrukturtiltag, der indgår i en udbygningsaftale skal være nødvendige, dvs. have en saglig sammenhæng med gennemførelsen af planen, og aftalen skal indfri et krav om forholdsmæssighed. Kravene om nødvendighed, saglig sammenhæng og forholdsmæssighed skal antageligt især ses i lyset af, at der ikke reelt må blive tale om, at kommunen "sælger" de byggerettigheder, den på offentligretligt grundlag har adgang til at udstede. Eller at kommunen på anden måde misbruger sin stilling som myndighed ved at kræve "for meget" eller opkræve bidrag for tiltag, der ikke er hjemmel til at kræve gennemført eller finansieret af grundejere/bygherrer. Endelig skal kravene formentlig (selvom det så vidt ses ikke har været et tema i lovforarbejderne, al den stund udbygningsaftaler hovedsageligt har været anvendt i "presområder", hvor grundejere og bygherrer har været villige medspillere i planrealiseringen) tillige sikre, at kommuner ikke anvender udbygningsaftaler som virkemiddel til at støtte og dermed formå grundejere/bygherrer til at realisere kommunens politiske beslutninger, som markedet ellers ikke ville være interesseret i at realisere uden økonomisk støtte fra kommunen.

Sammenlignes de norske udbygningsaftaler med de danske regler om at forpligte bygherrer/grundejere til at etablere, drive og vedligeholde fællesanlæg (jf. planlovens § 15, stk. 2 nr. 11²⁰), kan der spores en klar parallelitet i de to landes regelsæt. Begge giver visse muligheder for privat finansiering af de følgevirkninger, som byudvikling og byomdannelse afstedkommer for så vidt angår behov for investeringer i ny infrastruktur.

Imidlertid synes de norske regler at være noget klarere, lige som de tydeligt præciserer krav til nødvendighed, rimelighed og forholdsmæssighed. Med hensyn til klarhed og tydelighed, samt med hensyn til præcisering af hvilke følgeinvesteringer i social og teknisk infrastruktur, der kan/ikke kan kræves (med)finansieret af private, herunder grundejerforeninger, lader de danske regler en del tilbage at ønske.

Endvidere er der den grundlæggende forskel på de to landes regler, at mens de danske er "ensidige", er de norske regler "gensidige" – i hvert fald intentionelt. I Danmark er det som udgangspunkt kommunen, der ved lokalplan*regulering* bestemmer, hvilke tiltag der skal finansieres af private. I Norge er graden af privat finansiering nedskrevet i en *aftale*, der er et resultat af forhandling mellem kommunen og den private udbygger.

¹⁹ I skrivende stund (januar 2006) overvejes det, om afgrænsningen vedrørende skole, børnehaver o.l. skal sikres gennem en lovændring eller en vejledning.

²⁰ Se herom i afsnit 4.3